

## Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente; Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ; zweiter Bericht

Schiemann, Frank; Schuldt, Karsten

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schiemann, F., & Schuldt, K. (2005). *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission: Arbeitspaket 1, Wirksamkeit der Instrumente; Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ; zweiter Bericht*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, F348/3). Berlin: COMPASS Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung; IMU - Institut für Medienforschung und Urbanistik GmbH; Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen e.V. SÖSTRA; PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH; Universität Hamburg. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-317195>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**PIW**  
Progress-Institut für Wirtschaftsforschung GmbH



# **EVALUATION DER MAßNAHMEN ZUR UMSETZUNG DER VORSCHLÄGE DER HARTZ-KOMMISSION**

**Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente**

**Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen**

**Zweiter Bericht**

Berlin / Bremen / Hamburg, den 30. Juni 2005

## Impressum

Titel	Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Zweiter Bericht
Beteiligte Institutionen	COMPASS Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung IMU Institut für Medienforschung und Urbanistik Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen SÖSTRA PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung Universität Hamburg (im Unterauftrag des PIW)
BearbeiterInnen	Michael Berka (IMU) Hermann Biehler (IMU) Alrun Fischer (IMU) Gunda Fischer (IMU) Wilma Frank (PIW) Ulrich Malers (SÖSTRA) Kai Maibohm (COMPASS) Prof. Dr. Harald Mattfeldt (Universität Hamburg) Benno Savioli (COMPASS) Dr. Frank Schiemann (SÖSTRA) Prof. Dr. Rainer Schlittgen (Universität Hamburg) Dr. Karsten Schuldt (SÖSTRA) Claudia Temps (PIW) Dr. Axel Troost (PIW) Axel Weise (COMPASS)
Projektleitung	Dr. Frank Schiemann (SÖSTRA) Dr. Karsten Schuldt (SÖSTRA)
Kontakt	Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen SÖSTRA Torstraße 178 10115 Berlin Telefon (030) 27 59 61 27 Fax (030) 280 71 66 Internet <a href="http://www.soestra.de">www.soestra.de</a>

## Resümee

Das Fazit aus den nachstehend detailliert vorgestellten Untersuchungen zu Effektivität und Effizienz des ABM-Einsatzes in den Jahren 1999-2004 lautet: Eine klare Befürwortung oder Ablehnung dieses arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes lässt sich aus den ermittelten Befunden nicht ableiten.

Der Gesetzgeber wie auch die Akteure vor Ort haben mit dem ABM-Einsatz im Wesentlichen fünf **Ziele** verfolgt – Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit, Umsetzung strukturwirksamer Maßnahmen, temporäre Schaffung von Marktersatz sowie Inklusion besonders förderungsbedürftiger Personen.

Die dabei gesetzte **Zielhierarchie** unterscheidet sich von Akteur zu Akteur und hat sich im Zeitverlauf zudem verändert: Während für den Gesetzgeber bis 2003 die Arbeitsmarktintegration im Vordergrund stand, ist mit der Neuausrichtung von ABM in 2004 der Marktersatz das vorrangige Ziel. Für die Akteure vor Ort war die Arbeitsmarktintegration im gesamten Untersuchungszeitraum 2000-2004 nur in einigen Fällen das vorrangige Ziel; zumeist wurde vielmehr von einer Gleichrangigkeit der fünf Ziele ausgegangen. Allerdings zeigten sich deutliche regionale Unterschiede: In Ostdeutschland hatten die Ziele Marktersatz, Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit ein besonderes Gewicht, in Westdeutschland die Zielgruppeninklusion und die Arbeitsmarktintegration.

Seit 1999 wurde das Förderinstrument ABM, neben den bereits angeführten modifizierten Zielperspektiven, auch in förderpolitischer Hinsicht vielfach umgestaltet (Pauschalierung der Zuschüsse; Verkürzung der Zuweisungsdauer; Wegfall der Versicherungspflicht zur und der Anwartschaften aus der Arbeitslosenversicherung; Ausstieg mehrerer Bundesländer aus der Kofinanzierung u. a. m). Damit hat sich auch die Ressourcenausstattung dieses Beschäftigung schaffenden Förderinstrumentes verringert. Diese Änderungen beeinflussten die Erreichung der einzelnen Ziele von ABM wie auch deren Entwicklung im Zeitverlauf.

Die Untersuchungen zur **Zielerreichung** erbrachten positive Befunde hinsichtlich der Ziele Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit und Zielgruppeninklusion, wobei strukturwirksame Effekte von ABM vor allem für Ostdeutschland zu konstatieren sind. Im Untersuchungszeitraum hat die Zielgruppenschärfe des ABM-Einsatzes mit Ausnahme des Jahres 2003 tendenziell noch weiter zugenommen. Demgegenüber haben sich die Rahmenbedingungen für die Strukturwirksamkeit mit der Neuausrichtung von ABM in 2004 sowie der verringerten Länderkofinanzierung im Vergleich zu den Vorjahren verschlechtert.

In Bezug auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration sind die Befunde ambivalent: Die Nettointegrationseffekte von ABM fallen, kurzfristig betrachtet, sowohl in Ost- als auch Westdeutschland negativ aus. Allerdings sind mit der größeren Zielgruppenschärfe und dem verringertem Umfang des ABM-Einsatzes im Zeitverlauf relative Verbesserungen zu konstatieren. Für Westdeutschland sind langfristig positive Nettointegrationseffekte festzustellen.

Das vom Gesetzgeber seit 2004 in den Vordergrund gerückte Marktersatzziel ist in Folge des diesbezüglichen Steuerungseinflusses der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen im Untersuchungszeitraum sukzessive immer weniger erreicht worden.

Schließlich konnte heraus gearbeitet werden, dass zwischen einzelnen der Ziele des ABM-Einsatzes latente Konflikte bestehen, so dass die bessere Zielerreichung bei einem zu einer schwächeren Zielerreichung bei einem anderen Ziel führt: Ein Ausbau der Marktersatzfunktion von ABM verringert tendenziell die Chancen auf Arbeitsmarktintegration; eine zielgruppengenaue Zuweisung in ABM schränkt sowohl die Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration als auch der Generierung von strukturwirksamen Effekten ein.

Die angestellten **Kosten-Nutzen-Betrachtungen** erlauben in einer gesamtgesellschaftlichen Bilanz weder die Schlussfolgerung, dass ABM generell effizient noch grundsätzlich ineffizient sind. Allerdings zeigen die bisherigen Ergebnisse einer akteursbezogenen Analyse, dass die Bundesagentur für Arbeit beim ABM-Einsatz ein „Nettozahler“ ist, während andere Akteure, vor allem die ABM-Beschäftigten bzw. die zuvor Arbeitslosen und die Kommunen, eher als „Nettoempfänger“ charakterisiert werden können.

Vor grundsätzlichen politischen Richtungsentscheidungen zum künftigen Umgang mit dem arbeitsmarktpolitischen Förderinstrument ABM besteht daher, unter Berücksichtigung der seit 2005 mit dem SGB III und dem SGB II bestehenden zwei Rechtskreise und deren Wechselwirkungen, noch folgender **Untersuchungs- und Handlungsbedarf**. Hierbei wird in Rechnung gestellt, dass auf Grund der derzeitigen Rechtslage wie auch der absehbaren Arbeitsmarktsituation ABM zumindest für die nächsten beiden Jahre im Rechtskreis des SGB III noch auf einen gewissen Bedarf bei besonders förderungsbedürftigen Personen treffen. Erstens ist eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse für ABM erforderlich, die gerade einmal ein Jahr nach Neuausrichtung dieses Beschäftigung schaffenden Förderinstruments noch nicht vorgelegt werden konnte. In diese Effizienzanalyse ist zweitens der alternative Mitteleinsatz zu ABM einzubeziehen, wobei insbesondere in Teilbereichen ähnlich ausgerichtete Förderinstrumente wie Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante Berücksichtigung finden sollten.<sup>1</sup> Schließlich sollten drittens – zunächst unabhängig vom konkreten Förderinstrument – die Fragen beantwortet werden, welche (politischen) Ziele in welcher Zielhierarchie mit dem Einsatz Beschäftigung schaffender Maßnahmen intendiert werden, welcher Akteur in welchem Umfang zur Finanzierung dieser Interventionen beizutragen hat, wie diese Maßnahmen je nach Ziel im Detail auszugestalten sind und unter welchen (Rahmen-)Bedingungen ein Optimum der zuvor als prioritär ausgewählten Ziele erreicht werden kann. Die vorgelegten Untersuchungsergebnisse bieten zahlreiche Ansatzpunkte, um die beiden letztgenannten Fragen beantworten zu können; diesbezüglichen Forschungsbedarf gibt es gleichwohl insbesondere in Hinblick auf die Definition und Operationalisierung des Ziels der Strukturwirksamkeit, während bezüglich der Beschäftigungsfähigkeit erste Fortschritte erzielt werden konnten.

Bis der oben formulierte Untersuchungs- und Handlungsbedarf befriedigt ist, wird ein regional differenzierter Einsatz von ABM empfohlen.

---

<sup>1</sup> Die Analyse dieser auf der Rechtsgrundlage des SGB II zum Einsatz kommenden Förderinstrumente war nicht Auftragsbestandteil der vorliegenden Untersuchung.

In Arbeitsmärkten mit erheblichen Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage, d.h. in großen Teilen Ostdeutschlands und einigen wenigen Regionen Westdeutschlands, sollte dieses Förderinstrument selektiv ausgebaut und damit auf die Ziele Marktersatz, Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit fokussiert werden. Dabei wäre es, sowohl für die verantwortlichen Akteure als auch – und mehr noch – für die zu fördernden Personen selbst, wichtig, speziell vom Integrationsziel abzugehen; so wie dies der Gesetzgeber mit der Neugestaltung von ABM in 2004 auch ausdrücklich vorgesehen hat. Entsprechend sollten die konkreten Einsatzbedingungen von ABM ausgestaltet werden, wozu sich in vorliegender Untersuchung zahlreiche Hinweise finden.

Demgegenüber sollte in funktionsfähigen Arbeitsmärkten, wie sie in bestimmten Teilen Westdeutschlands anzutreffen sind, das arbeitsmarktpolitische Förderinstrument ABM in angemessener Dimensionierung dezidiert auf die Inklusion von besonders förderungsbedürftigen Personen und deren Arbeitsmarktintegration ausgerichtet werden. Auch hierzu bieten die vorgelegten Befunde einige interessante Ansatzpunkte.

## Gliederung

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>8</b>
1.1	Forschungsauftrag und Untersuchungsgegenstand.....	8
1.2	Projektdesign im Überblick .....	8
1.3	Berichtskonzeption für den gesamten Projektverlauf 2004-2006 .....	10
1.4	Untersuchungsumfang im Zeitraum 2004-2005.....	10
1.5	Struktur des vorliegenden Berichtes .....	12
<b>2</b>	<b>Sozioökonomische und förderpolitische Rahmenbedingungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 1999-2004 .....</b>	<b>14</b>
2.1	Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 1999 .....	14
2.2	Förderpolitische Rahmenbedingungen .....	17
2.2.1	Entwicklung der gesetzlichen Förderbedingungen im Zeitverlauf.....	18
2.2.1.1	Förderphilosophie von ABM und SAM sowie Rechtsänderungen im Überblick .....	18
2.2.1.2	Veränderungen im Ergebnis des Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktklichen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz).....	21
2.2.1.3	Weichenstellungen durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.....	22
2.2.1.4	Ausblick: ABM und das Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende .....	24
2.2.2	Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit sowie Ermessenslenkende Weisungen der Agenturen für Arbeit.....	25
2.2.2.1	Durchführungsanweisungen .....	25
2.2.2.2	Ermessenslenkende Weisungen.....	26
2.2.3	Steuerung des Instrumenteneinsatzes durch die Bundesagentur für Arbeit im Zeitverlauf .....	29
2.2.4	Synopse der förderpolitischen Flankierung von ABM und SAM durch die Länder .....	30
2.2.4.1	Umfang des finanziellen Engagements der Länder .....	30
2.2.4.2	Ziele der Länder bei der Kofinanzierung .....	34
2.2.5	Exkurs: Kommunalpolitische Unterstützung von ABM .....	36
<b>3</b>	<b>Ziele und Intentionen der Akteure vor Ort beim Einsatz vom ABM .....</b>	<b>38</b>
<b>4</b>	<b>Forschungsschwerpunkte bisheriger wissenschaftlicher Untersuchungen zu ABM 47</b>	
<b>5</b>	<b>Effektivität und Effizienz von ABM – Evaluationskriterien der vorliegenden Untersuchung .....</b>	<b>50</b>
<b>6</b>	<b>Quantitative und qualitative Untersuchungen zu Einsatz, Wirkung und Wirksamkeit von ABM im Zeitraum 1999-2004 .....</b>	<b>56</b>
6.1	Deskriptiv-statistische Analyse des Instrumenteneinsatzes .....	56
6.1.1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit.....	57
6.1.2	Entwicklung des ABM-Einsatzes .....	61
6.1.2.1	Bestand .....	61
6.1.2.2	Eintritte .....	63
6.1.2.3	Förderdauer.....	70
6.1.2.4	Bestand geförderter ABM-Beschäftigter pro 1.000 Arbeitslose .....	72
6.1.3	SAM .....	74
6.1.4	ABM und SAM Entwicklung zusammen .....	76
6.1.5	Ausgaben für ABM und SAM.....	78
6.1.6	Austritte und Verbleib – Ergebnisse der Eingliederungsbilanzen .....	81
6.1.7	Ausblick 2005 – Beschäftigung schaffende Maßnahmen nach dem SGB III und dem SGB II 83	
6.2	Implementation von ABM im lokal-regionalen Kontext zehn ausgewählter Agenturbezirke ..	86
6.2.1	Entwicklung des Instrumenteneinsatzes .....	87
6.2.2	Steuerung des Instrumenteneinsatzes.....	90
6.2.3	Bewilligungs-, Zuweisungs- und Durchführungspraxis .....	93
6.2.4	Zielerreichung aus der Perspektive der Akteure vor Ort .....	95
6.3	Nettointegrationseffekte von ABM im Blickwinkel mikroökonomischer Analysen .....	100

6.4	Die Sicht von ABM-Beschäftigten und ABM-Trägern auf das Förderinstrument – Erhebungsmethodik und ausgewählte Befunde .....	113
6.4.1	Die Befragung von ABM-Beschäftigten .....	113
6.4.1.1	Zielstellung der Erhebung bei ABM-Beschäftigten .....	113
6.4.1.2	Zu Methodik und Repräsentativität der Erhebung bei ABM-Beschäftigten .....	113
6.4.1.3	Ausgewählte Befunde der Erhebung bei ABM-Beschäftigten .....	115
6.4.2	Die Befragung von ABM-Trägern .....	122
6.4.2.1	Zielstellung der Trägerbefragung .....	122
6.4.2.2	Zu Methodik und Repräsentativität der Trägerbefragung .....	122
6.4.2.3	Ausgewählte Befunde der Trägerbefragung .....	123
6.5	Träger- und Maßnahmestrukturen sowie deren Implikationen für Ziele und Zielerreichung von ABM .....	128
6.5.1	Ausgewählte Befunde zu Träger- und Maßnahmestrukturen .....	128
6.5.2	Implikationen von Träger- und Maßnahmestrukturen für Ziele sowie Zielerreichung .....	133
6.6	Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit – konzeptionelle Überlegungen sowie erste Befunde zur sukzessiven Schließung von Forschungslücken .....	135
6.6.1	Beschäftigungsfähigkeit .....	135
6.6.2	Strukturwirksamkeit .....	140
<b>7</b>	<b>Zielerreichungsanalyse .....</b>	<b>145</b>
7.1	Arbeitsmarktintegration .....	145
7.2	Beschäftigungsfähigkeit .....	149
7.3	Strukturwirksamkeit .....	150
7.4	Marktersatz .....	151
7.5	Zielgruppeninklusion .....	154
7.6	Ergänzende Bemerkungen zur Zielerreichungsanalyse .....	157
<b>8</b>	<b>Effizienzanalyse bzw. Kosten-Nutzen-Betrachtungen .....</b>	<b>159</b>
8.1	Methodische Vorbemerkungen .....	159
8.2	Kosten- und Wirkungsraster von ABM .....	162
8.3	Ergebnisse der bisherigen Kosten-Nutzen-Betrachtung .....	165
8.3.1	Gesamtfiskalische Effekte von ABM .....	165
8.3.2	Wirkungen von ABM am Beispiel einer Kommune .....	167
8.3.3	Aktualisierung der Ergebnisse .....	169
8.3.4	Nutzen aus der Durchführung von ABM – das Beispiel Naturschutz (intendierte Wirkung) .....	169
8.3.5	Kosten vermeidende Wirkungen von ABM – das Beispiel Gesundheitskosten (nicht-intendierte Wirkung) .....	171
8.4	Fazit .....	172
	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis .....</b>	<b>IX</b>
	<b>Anhänge .....</b>	<b>XIV</b>



# 1 Einleitung

## 1.1 Forschungsauftrag und Untersuchungsgegenstand

Ergänzend zur Beschlussfassung über die situationsgerechte Umsetzung der Vorschläge der Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission) hat der Deutsche Bundestag die zeitnahe Evaluation der damit eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen beschlossen (Bundestags-Drucksache 15-98).

Das Konsortium COMPASS Gesellschaft für Informationsmanagement und Projektentwicklung, IMU Institut für Medienforschung und Urbanistik, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen (SÖSTRA) sowie PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung wurde vor diesem Hintergrund im Rahmen der „Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission“ im September 2004 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit der Untersuchung des Arbeitsförderinstrumentes Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) beauftragt. Diese Arbeiten sind bis Ende Juni 2006 abzuschließen.

Bestandteil des Arbeitsauftrages sind die retrospektive Bewertung von ABM im Zeitraum 1999-2003, die Einschätzung von Implementation, Ergebnissen und Wirkungen der mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt neu gestalteten ABM seit Beginn des Jahres 2004 sowie der Ausblick auf aktuelle Entwicklungen in 2005. In allen Fällen gilt es, die wichtigsten Ziele dieses Instrumentes zu identifizieren sowie Effektivität und Effizienz der Zielerreichung zu bewerten und soweit wie möglich zu quantifizieren. Da die Reform von ABM zum 1.1.2004 u.a. ein Aufgehen der Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)<sup>2</sup> in diesem Instrument beinhaltet, werden auch diese – wo notwendig – in die Analysen einbezogen. Schließlich waren in allen Untersuchungen die Aspekte der Chancengleichheit und des Gender Mainstreaming integrativ zu berücksichtigen.

## 1.2 Projektdesign im Überblick

Für die Bearbeitung dieses Evaluationsauftrages wurde vom Konsortium ein Untersuchungsdesign mit einem Mix verschiedener empirisch-methodischer Zugänge entwickelt. Dazu gehören insbesondere:

- Literatur- und Dokumentenanalysen;
- deskriptiv-statistische Analysen unterschiedlicher Datenbestände der Bundesagentur für Arbeit und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie ergänzende sekundärstatistische Analysen von Daten weiterer Institutionen;
- Implementationsanalysen in zehn ausgewählten Agenturbezirken, und zwar in Dessau, Dresden, Frankfurt am Main, Hamm, Jena, Karlsruhe, Regensburg, Schweinfurt, Stralsund sowie Verden, so dass jeder Strategietyp jeweils zwei Mal vertreten ist;

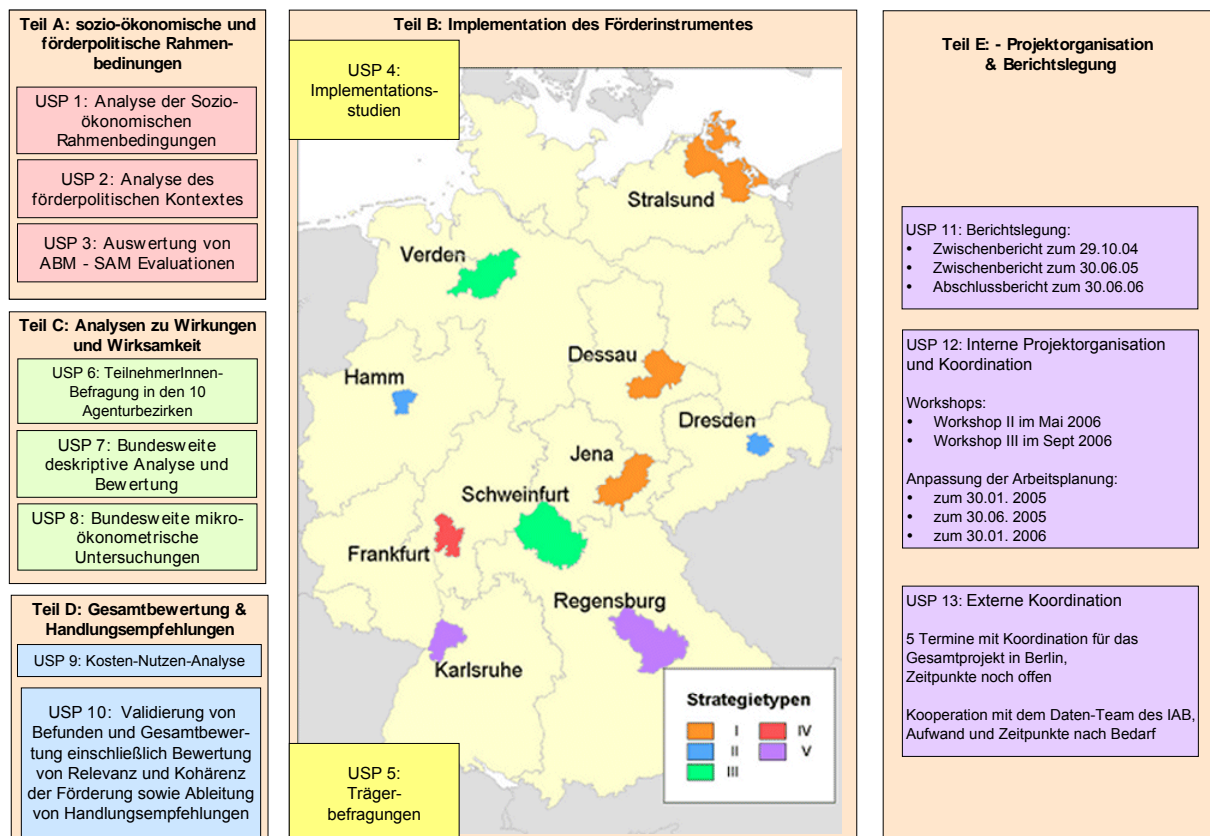
---

<sup>2</sup> Dabei waren allerdings nur die sogenannten traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen einzubeziehen, während Strukturanpassungsmaßnahmen Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW), da ihrem Charakter nach Einstellungszuschüsse für den allgemeinen Arbeitsmarkt, nicht Untersuchungsgegenstand waren. Aus Gründen der Vereinfachung wird nachfolgend bei Aussagen zu traditionellen Strukturanpassungsmaßnahmen immer verkürzt von SAM gesprochen.

- Akteurs- und Experteninterviews, vor allem in den für die Implementationsanalysen ausgewählten Agenturbezirken;
- schriftliche standardisierte Befragungen von ABM-Beschäftigten sowie von Trägern von ABM und SAM in den zehn ausgewählten Agenturbezirken;
- bundesweit repräsentative mikroökonomische Untersuchungen für ausgewählte Monatskohorten der Jahre 2000 bis 2004 auf der Grundlage der Integrierten Erwerbsbiografie IEB sowie (für eine Monatskohorte aus dem Jahr 2004) ergänzende computergestützte Interviews mit ABM-Beschäftigten und mit Personen einer Vergleichsgruppe;
- Kosten-Nutzen-Betrachtungen.

Den Zusammenhang der zu bearbeitenden Untersuchungsschwerpunkte und der vom Konsortium dafür eingesetzten Forschungsmethoden verdeutlicht die nachstehende Übersicht.

## Übersicht 1 Projektdesign – der Konnex von Untersuchungsschwerpunkten und Forschungsmethoden



Die konkrete Ausgestaltung dieses Untersuchungsdesign wurde durch die Kooperation mit weiteren Evaluatorengruppen beeinflusst, die im Auftrag des BMWA andere reformierte Arbeitsförderinstrumente zu analysieren und zu bewerten hatten. Diese Kooperation diente in erster Linie methodischen Abstimmungszwecken, um dem auftraggebenden Bundesministerium annähernd vergleichbare Forschungsergebnisse vorlegen zu können.

### 1.3 Berichtskonzeption für den gesamten Projektverlauf 2004-2006

Entsprechend der Ausschreibung sind dem Auftraggeber im Projektverlauf drei Berichte vorzulegen:

- Der zum **29.10.2004** erstellte Bericht befasste sich schwerpunktmäßig mit der synoptischen Darstellung der Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen von ABM und SAM seit 1999. Darüber hinaus wurde eine erste deskriptiv-statistische Analyse zur Entwicklung des Instrumenteneinsatzes im Untersuchungszeitraum, auf der Datenbasis des so genannten Altverfahrens der Bundesagentur für Arbeit, vorgenommen.
- Der vorliegende, am **30.6.2005** dem BMWA übergebene Bericht enthält belastbare Befunde zu allen vorstehend skizzierten Untersuchungsschwerpunkten, so dass dem politischen Evaluationsauftrag des Bundestages bzw. dem darauf fußenden Auftrag des BMWA an das Konsortium fristgerecht entsprochen werden konnte. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auf Grund des insgesamt sehr engen Zeitplans des Forschungsvorhabens erst in den letzten Bericht zu einzelnen Untersuchungsbereichen vertiefende bzw. vollumfängliche Ergebnisse einfließen können.
- Der dem Auftraggeber am **30.6.2006** zu überreichende Abschlussbericht wird vertiefende und zeitlich aktualisierte Aussagen zu allen ausgeschriebenen Untersuchungsschwerpunkten treffen. Wie bereits erwähnt, können in diesen Bericht darüber hinaus vertiefende Befunde einfließen – dies dürfte nach den gegenwärtigen Forschungsfortschritten insbesondere die Untersuchungsergebnisse zu den Zielen „Erhalt, Wiedererlangung und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ und „Strukturwirksamkeit Beschäftigung schaffender Maßnahmen“ sowie der diesbezüglichen Zielerreichung betreffen. Darüber hinaus können für die anzustellenden mikroökonomischen Analysen am aktuellen Zeitrand (Monatskohorte des Jahres 2004) und die Kosten-Nutzen-Betrachtungen in Richtung umfassender Kosten-Nutzen-Analysen vertiefte Ergebnisse erwartet werden.

### 1.4 Untersuchungspensum im Zeitraum 2004-2005

Von der Beauftragung des Forschungsvorhabens bis zur Abgabe des vorliegenden Berichts standen dem Konsortium insgesamt zehn Monate Bearbeitungszeit zur Verfügung. Das mit dem Angebot dem BMWA vorgeschlagene und in den anschließenden Verhandlungen spezifizierte Forschungsdesign hat sich im Projektverlauf als weit gehend stabil erwiesen und musste bei der von der Ausschreibung vorgesehenen Arbeitsplanüberprüfung zum 30.1.2005 nur unwesentlich verändert werden. Im Einzelnen wurde bislang das nachfolgend skizzierte Untersuchungspensum geleistet, wobei gegebenenfalls auf einzelne Modifizierungen ursprünglich vorgesehener Untersuchungsschwerpunkte und Forschungsmethoden sowie die dafür ausschlaggebenden Ursachen eingegangen wird.

- Die Analyse der sozioökonomischen Rahmenbedingungen basierte im Wesentlichen auf Dokumentenanalysen sowie sekundärstatistischen Auswertungen.
- Grundlage der erstellten Synopse der förderpolitischen Rahmenbedingungen von ABM waren einerseits Dokumentenanalysen (Gesetze; Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit und ermessenslenkende Weisungen der Arbeitsagenturen). Ande-

rerseits wurden für die Erfassung länderspezifischer Interventionen bei Beschäftigung schaffenden Maßnahmen ebenfalls Dokumentenanalysen vorgenommen sowie ergänzend dazu einzelne Akteursgespräche mit Programmverantwortlichen in den Bundesländern durchgeführt. Schließlich wurde eine vom BA-Service-Haus speziell angeforderte Sonderauswertung der von Ländern und Dritten an die Bundesagentur für Arbeit übertragenen Mittel zur Kofinanzierung von ABM analysiert.

- Die Auswertung bisheriger Forschungsergebnisse zu ABM und anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen fußte auf einer umfangreichen Literaturrecherche, anschließenden Dokumentenanalysen und Gesprächen mit einzelnen AutorInnen.
- Die Implementationsanalysen in den zehn ausgewählten Agenturbezirken nahmen einen sehr breiten Raum ein. Zum Einen wurden je Agenturbezirk zwischen 20 und 30 Akteurs- sowie Experteninterviews geführt, wobei VertreterInnen verschiedener Institutionen zu Wort kamen (Agenturen für Arbeit, Selbstverwaltungsausschüsse der Agenturen für Arbeit, Regionaldirektionen, Arbeitsgemeinschaften zur Umsetzung des SGB II bzw. Optionskommunen, Landesministerien, ABM- und SAM-Träger, Interessenvertretungen von Arbeitslosen, ABM-Beschäftigte, weitere regional- und arbeitsmarktpolitische know-how-TrägerInnen). Ergänzt wurden diese Gespräche zum Anderen durch weitere agenturspezifisch ausgerichtete empirisch-methodische Zugänge, wie Literatur- und Dokumentenanalysen, deskriptiv-statistische Analysen, sekundärstatistische Auswertungen sowie partielle primärstatistische Erhebungen.
- Die deskriptiv-statistischen Analysen basierten im Wesentlichen auf drei Datenquellen: einer Datenlieferung des BA-Service-Haus, den Eingliederungsbilanzen und den „140 Eckwerten zum Arbeitsmarkt“. Diese – weit mehr als 1.000 Einzeldateien umfassenden und teilweise auf unterschiedlichen Erhebungsverfahren fußenden – Datenquellen wurden in einem aufwändigen Prozedere technisch aufbereitet, konsolidiert und in so genannten multidimensional-data-cubes (MDC) zusammen gefasst, um sie damit einer zielgerichteten und im Übrigen vergleichsweise einfachen Auswertung zugänglich zu machen.
- In die bundesweit repräsentativen mikroökonomischen Untersuchungen wurden ausgewählte Monatskohorten der Jahre 2000 bis 2004 einbezogen; und zwar im April der entsprechenden Jahre in ABM eintretende Personen sowie diesbezügliche Vergleichsgruppen; beide Gruppen wurden auf der Grundlage der Integrierten Erwerbsbiografie (IEB) gezogen bzw. nach dem erforderlichen Matching ausgewählt. Für die mikroökonomischen Analysen der Jahre 2000-2003 wurden damit im Ergebnis soziodemografische und berufsbiografische Informationen zu jeweils etwa 27.400 (2000), 20.500 (2001), 12.600 (2002) und 8.900 (2003) Teilnehmenden bzw. Nicht-Teilnehmenden ausgewertet. Auf Grund der in der IEB nur zeitversetzt vorhandenen Erwerbsinformationen wurden für die Monatskohorten des Jahres 2004 ergänzende computergestützte Interviews realisiert. Auf der Grundlage von etwa 8.800 ausgewählten Datensätzen zu ABM-Beschäftigten wurden im Befragungsverlauf etwa 3.600 vollständige Interviews durchgeführt, für die Gruppe der Nicht-Teilnehmenden konnten mittels Interviews Informationen über knapp 2.500 „Zwillinge“ der zuerst befragten Teilnehmenden gewonnen werden. Diese Ausschöpfung muss als außerordentlich hoch angesehen werden. Insgesamt standen damit für die mikroökonomischen Analysen Informationen zu jeweils mehr als 70.000 Teilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden zur Verfügung, die aus über 2,7 Mio. von IAB-

ITM gelieferten Datensätzen (mehr als 100.000 Datensätze zu ABM-Teilnehmenden; knapp 2,6 Mio. nicht gematchte Datensätze zu Nicht-Teilnehmenden) generiert wurden.

- Im Rahmen einer schriftlichen standardisierten Erhebung wurden alle diejenigen ABM-Beschäftigten in den zehn ausgewählten Agenturbezirken befragt, die nach den alten, bis Ende 2003 geltenden Bedingungen in ABM eingetreten sind und diese in den ersten drei Quartalen 2004 verlassen haben. Bei einer Bruttostichprobe von etwa 6.600 Personen (Totalerhebung) konnte ein verwertbarer Rücklauf von 36 % (2.363) erzielt werden.
- Aus den sehr heterogenen Datenbeständen der zehn ausgewählten Arbeitsagenturen wurden durch eine Zufallsstichprobe 1.200 Träger ausgewählt, die im Untersuchungszeitraum 1999-2004 ABM durchgeführt hatten. Nach aufwändiger Bereinigung von Trägerbezeichnungen und Trägeradressen stand letztlich eine nutzbare Bruttostichprobe von 1.016 ABM-Trägern zur Verfügung. Mittels einer online-gestützten Befragung konnten aus diesem Befragungssample insgesamt 195 verwertbare Antworten erfasst werden, was einer Rücklaufquote von 19% entspricht.
- Die Schritte hin zu einer Kosten-Nutzen-Analyse wurden unter der Leitlinie durchgeführt, dass mit einem angemessenen Aufwand überprüfbare Ergebnisse zu erzielen waren, die der politischen Entscheidungsfindung dienen können. Damit war in Rechnung zu stellen, dass der Untersuchungsauftrag sowohl ein ambitioniertes wissenschaftlich-theoretisches Projekt als auch eine Studie für die Politikberatung darstellt. Im vorliegenden Bericht wurde zunächst der Rahmen abgesteckt, der für eine umfassende Betrachtung und Bewertung von Kosten und Nutzen erforderlich ist und der sukzessive mit belastbaren Zahlen gefüllt wird. In den nächstjährigen Bericht sollen die entsprechenden Ergebnisse einfließen.
- Schließlich ist auf insgesamt etwa 10 weitere Akteurs- und Experteninterviews hinzuweisen, mit deren Hilfe einzelne Untersuchungsaspekte vertiefend betrachtet werden konnten.

Allen Gesprächs- und KooperationspartnerInnen sei auf diesem Wege für die gezeigte Unterstützung ausdrücklich gedankt; um so mehr vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Umbruchsituation in der Bundesrepublik. Ein besonderer Dank gilt darüber hinaus denjenigen Personen und Institutionen, die sich spezifischer Wünsche nach Datenaufbereitungen und Datenbereitstellungen annahmen. Exemplarisch seien in diesem Kontext IAB-ITM und das BA-Service-Haus genannt.

## **1.5 Struktur des vorliegenden Berichtes**

Der vorliegende Bericht zur Analyse von Wirkung und Wirksamkeit des Förderinstrumentes ABM strukturiert sich im Einzelnen wie folgt.

In **Kapitel 2** werden die sozioökonomischen und förderpolitischen Rahmenbedingungen skizziert, unter denen ABM sowie SAM im Zeitraum 1999-2004 zum Einsatz kamen. Besonderes Augenmerk gilt dabei den gesetzlich intendierten Zielen dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Darüber hinaus wird den, maßgeblich durch die Arbeitsmarktreformen auf der Bundesebene initiierten, Veränderungen der förderpolitischen Bedingungen nachgegangen.

**Kapitel 3** arbeitet heraus, welche Ziele die umsetzenden und durchführenden Akteure vor Ort mit dem Einsatz von ABM verfolgten. Dementsprechend werden insbesondere die Intentionen der ABM finanzierenden, bewilligenden und in diese zuweisenden Institutionen (Agenturen für Arbeit; Länder bzw. deren Umsetzungsagenturen), der ABM beantragenden Akteure (Träger) sowie der ABM-Beschäftigten selbst heraus gearbeitet. Dies nicht zuletzt deshalb, weil die gesetzlichen Ziele von ABM von den Akteuren vor Ort in unterschiedlicher Weise aufgegriffen und ergänzt wurden sowie regionale, lokale und auch individuelle Schwerpunktsetzungen erfahren haben. Vor allem diese Zielintentionen der Akteure vor Ort haben letztlich den konkreten Einsatz von ABM entscheidend geprägt.

Das **Kapitel 4** stellt dar, zu welchen Ergebnissen bisherige wissenschaftliche Untersuchungen zu Wirkung und Wirksamkeit von ABM gekommen sind. Dabei wird einerseits gezeigt, wo bislang die Forschungsschwerpunkte lagen und wie sich diese im Zeitverlauf veränderten. Andererseits konnten auf diese Weise „weiße Flecken“ der Forschung identifiziert werden, wie etwa Untersuchungen zur Beschäftigungsfähigkeit und diesbezüglich geeigneten Operationalisierungen oder komplexe Kosten-Nutzen-Analysen zu ABM.

**Kapitel 5** führt die Überlegungen der vorhergehenden Kapitel zusammen und entwickelt, unter Berücksichtigung aktueller Diskussionen zu Zielen, Aufgaben, Methoden und Anforderungen an eine wissenschaftlich fundierte Politikberatung, diejenigen Kriterien, die der vorliegenden Evaluation von ABM im Weiteren zu Grunde gelegt werden.

Im **Kapitel 6** wird eine quantitative und qualitative Analyse der Entwicklung des Einsatzes von ABM sowie SAM im Zeitraum 1999-2004 vorgenommen, wobei unterschiedliche Sichtweisen angelegt bzw. eingenommen werden. Bundesweite deskriptiv-statistische Analysen werden ergänzt durch ebenso repräsentative mikroökonometrische Untersuchungen. Darüber hinaus werden die Befunde aus Implementationsanalysen in zehn ausgewählten Agenturbezirken vorgestellt und zueinander in Beziehung gesetzt. Schließlich sind die Ergebnisse von zwei Primärerhebungen, bei ABM-Beschäftigten einerseits und Trägern von ABM und anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen andererseits, darzustellen.

Mit dem **Kapitel 7** wird entlang der im Kapitel 5 erarbeiteten Evaluationskriterien eine komprimierte Analyse und Bewertung der Zielerreichung beim Einsatz von ABM im Zeitraum 1999-2004 vorgenommen. Die dieser Zielerreichungsanalyse zu Grunde liegenden Befunde finden sich zumeist im vorhergehenden Kapitel 6. Darüber hinaus werden einzelne Aussagen von Untersuchungen Dritter ergänzt, die ebenfalls aussagekräftige Beiträge zur Analyse der Zielerreichung leisten können.

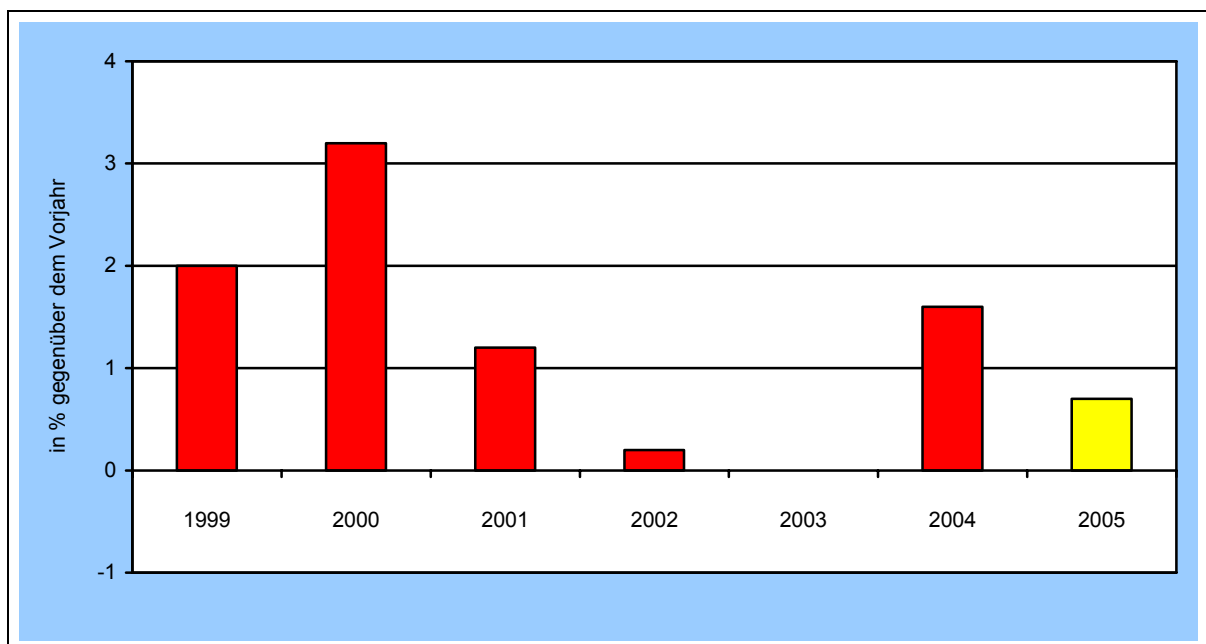
In **Kapitel 8** sollen die Ergebnisse der vorgenommenen Effizienzanalysen zum Einsatz von ABM vorgestellt werden. Diese Untersuchungen werden durch Kosten-Nutzen-Betrachtungen ergänzt. Auf Grund der bekannten und in Kapitel 4 skizzierten derzeitigen empirisch-methodischen Grenzen von komplexen Kosten-Nutzen-Analysen, nicht nur zum Förderinstrument ABM, sollen die Kosten-Nutzen-Betrachtungen künftig vertieft und nach Möglichkeit zu einer Kosten-Nutzen-Analyse ausgebaut werden, die dann mit dem Bericht zum 30.6.2006 vorgelegt werden könnte.

## 2 Sozioökonomische und förderpolitische Rahmenbedingungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 1999-2004

### 2.1 Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 1999

Während sich die bundesdeutsche Wirtschaft zu Beginn des Untersuchungszeitraums noch in einer vergleichsweise günstigen konjunkturellen Lage befand, sah sie sich von 2001 bis 2003 mit einer anhaltenden Schwächephase konfrontiert. In 2004 konnte zwar eine zyklische Erholung festgestellt werden; allerdings mehren sich die Zeichen dafür, dass auch in 2005 noch kein breit angelegter und selbsttragender Aufschwung zu erwarten ist.<sup>3</sup>

#### Übersicht 2 Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukt 1999-2004 und Erwartungen für 2005



Quelle: Statistisches Bundesamt, Frühjahrsgutachten 2005

Die auf dem dynamischen Welthandel fußenden bundesdeutschen Exporte leisteten, mit Ausnahme des Jahres 2003, die größten Beiträge zur Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, wohingegen die Binnennachfrage nur bescheidene oder gar negative Wachstumsbeiträge erbrachte. Namentlich die privaten Konsumausgaben gingen zurück, während die Konsumausgaben des Staates moderat wuchsen. Auf Grund des flachen Wachstumstrends bleibt damit die bundesdeutsche Wirtschaft anfällig für interne Störeinflüsse wie auch exogene Schocks.

Entsprechend dieser Wirtschaftsentwicklung hat das Arbeitsvolumen nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in den Jahren 1999 und 2000 zugenom-

<sup>3</sup> Vergleiche zu diesen und den nachfolgenden Ausführungen insbesondere Deutsche Bundesbank (2005): Geschäftsbericht 2004, Frankfurt am Main, S. 52-85 sowie Deutsche Bundesbank (2005): Monatsbericht Mai 2005, 57. Jahrgang Nr. 5, Frankfurt am Main, S. 36-48.

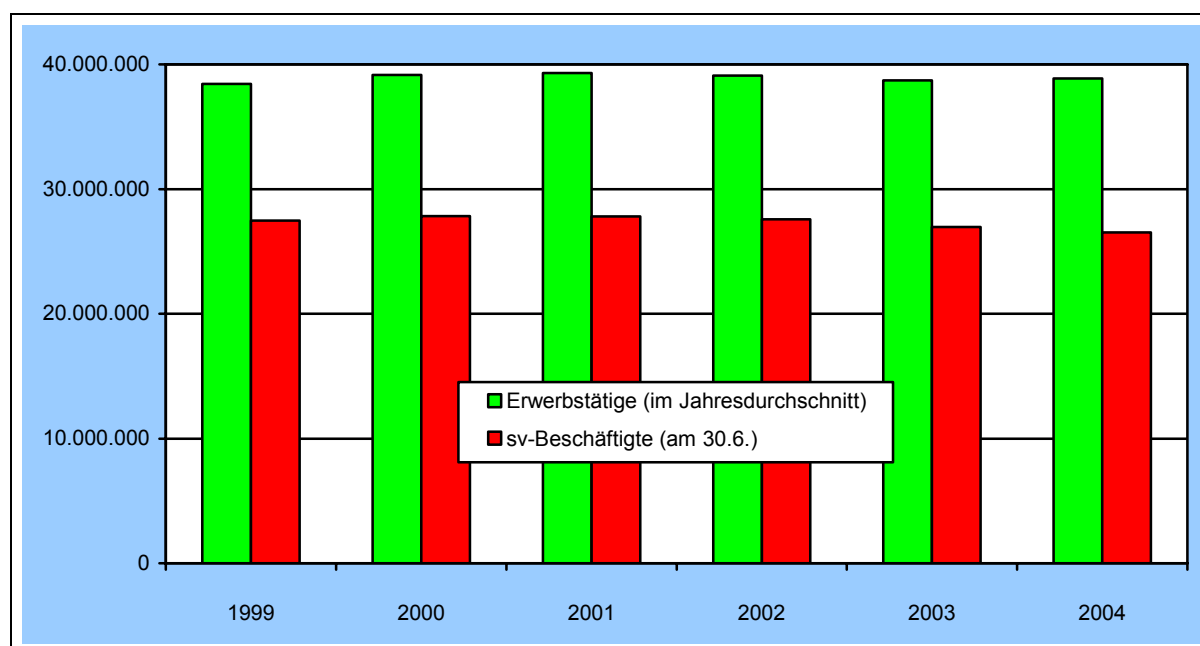
Die nachfolgend präsentierten Zahlen zum Bruttoinlandsprodukt und zur Erwerbstätigkeit berücksichtigen bereits die entsprechenden Revisionen des Statistischen Bundesamtes, die in der ersten Jahreshälfte 2005 realisiert wurden.

men (+ 0,5 % bzw. + 0,7 %), um zwischen 2001 und 2003 deutlich abzunehmen (- 2,7 %). In 2004 konnte, unter Berücksichtigung der Arbeitstageeffekte, der Umfang des Vorjahres in etwa gehalten werden.

Bestätigung finden diese Berechnungen in anderen Untersuchungen, so zum gesamtwirtschaftlichen Stellenangebot.<sup>4</sup> Danach ging das aus Vakanzen und später zu besetzenden Stellen gebildete gesamte Stellenangebot von 1,217 Mio. im Jahr 2000 auf nur noch 660.000 im Jahr 2004 zurück.<sup>5</sup>

Die gemessen daran stabile Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen ist auf Sondereinflüsse zurück zu führen, die weitgehend unabhängig von gesamtwirtschaftlichen Prozessen waren. Administrative und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen überdeckten nämlich die konjunkturellen Einflussfaktoren der Erwerbstätigkeit: Insbesondere die intensiv von der Arbeitsmarktpolitik unterstützten Erwerbsformen Selbstständigkeit (gefördert mittels Überbrückungsgeld und Existenzgründungszuschuss) und geringfügige Beschäftigung (unterstützt durch die Neuregelung der Mini-Jobs) verzeichneten erhebliche Zuwächse.<sup>6</sup> Demgegenüber ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung weiterhin rückläufig; ein Prozess der auch im ersten Halbjahr 2005 anhielt.

### Übersicht 3      **Erwerbstätige mit Arbeitsort in der Bundesrepublik (Inlandskonzept) und sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (am Arbeitsort)**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Statistisches Bundesamt

Die Arbeitslosigkeit folgte im Wesentlichen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; sie ging zwischen 1999 und 2001 angesichts deutlich positiver Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts zurück um danach, nicht zuletzt auf Grund der erzielten Produktivitätsfortschritte bei

<sup>4</sup> Kettner, Anja / Spitznagel, Eugen (2005): Schwache Konjunktur – Gesamtwirtschaftliches Stellenangebot gering, IAB-Kurzbericht Nr. 6 vom 28.4.2005, Nürnberg

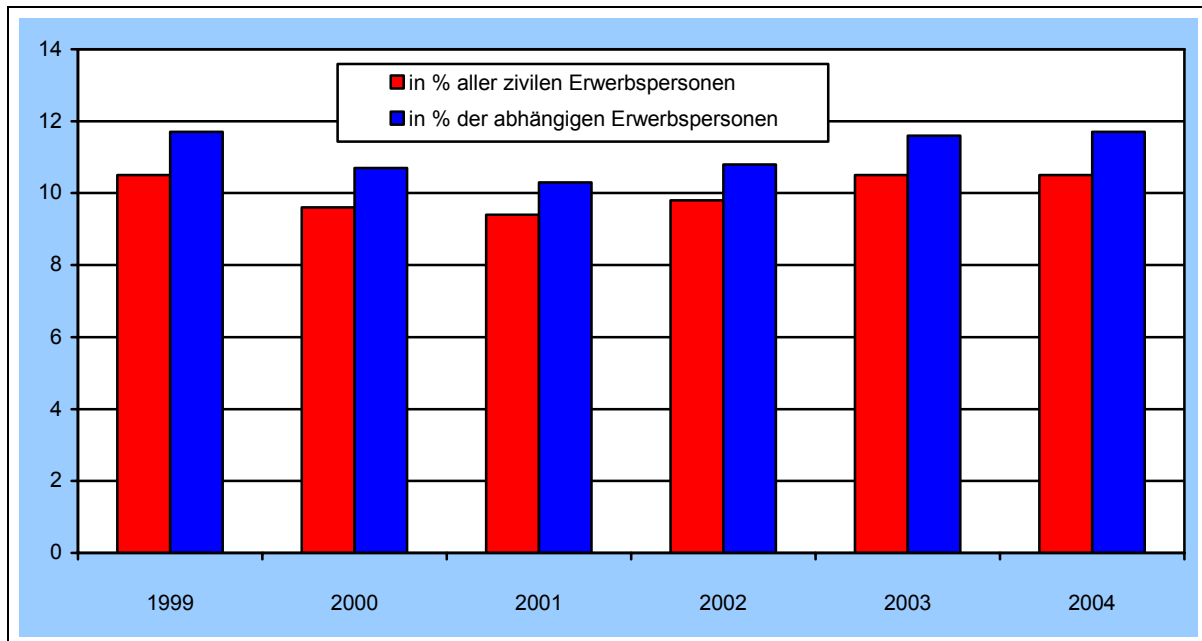
<sup>5</sup> Ebenda, S. 2

<sup>6</sup> Deutsche Bundesbank (2005): Starkes Vordringen der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, in: Monatsbericht Februar Mai 2005, 57. Jahrgang Nr. 2, Frankfurt am Main, S. 40-41



schwachem wirtschaftlichem Wachstum, wieder anzusteigen und im Jahr 2004 den Höchststand im Untersuchungszeitraum zu erreichen. Die Arbeitslosenzahlen der Bundesagentur für Arbeit deuten auch für 2005 keine deutliche Entlastung des bundesdeutschen Arbeitsmarktes an: Zum Einen hat sich die konjunkturelle Lage kaum verbessert, zum Anderen führt die Einführung des Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende zur Neumeldung von erwerbsfähigen ehemaligen Sozialhilfeempfängenden ((oder besser: Sozialhilfeempfängern)) in der Arbeitslosenstatistik und damit zu einem Anstieg der gemeldeten Arbeitslosigkeit.

#### Übersicht 4      Arbeitslosenquoten in der Bundesrepublik seit 1999



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die Entwicklung der geschlechtsspezifischen Arbeitslosenquoten zeigen sowohl bei Frauen als auch bei Männern in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraumes eine steigende Tendenz, wobei diejenigen der Männer etwas stärker zugenommen haben als die der Frauen.<sup>7</sup>

Im Übrigen ist festzustellen, dass vor dem Hintergrund der lang anhaltenden Massenarbeitslosigkeit die Langzeitarbeitslosigkeit im Zeitraum 1999-2004 weiter angewachsen ist und inzwischen weit mehr als ein Drittel der Arbeitslosen davon betroffen sind.

In regionaler Hinsicht ist darauf hinzuweisen, dass sowohl die Wirtschafts- als auch die Beschäftigungsentwicklung im genannten Zeitraum in Ostdeutschland insgesamt ungünstiger verliefen als in Westdeutschland. Dementsprechend ist die Unterbeschäftigung in den neuen Bundesländern mehr als doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Vor dem Hintergrund dieser und anderer, die Situation am Arbeitsmarkt beschreibender, Indikatoren<sup>8</sup> ist da-

<sup>7</sup> Detailliertere Ausführungen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit finden sich in Abschnitt 6.1.

<sup>8</sup> Vergleiche dazu beispielsweise Blien, Uwe et. al. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit, in: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 37. Jahrgang 2/2004, Nürnberg, S. 146-175. Die dort aufgeführten Indikatoren werden für die Abgrenzung der Arbeitsagenturbezirke nach Regions- und Strategietypen entsprechend der anzutreffenden Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation verwandt.

von auszugehen, dass in weiten Teilen Ostdeutschlands nach wie vor nicht voll funktionsfähige Arbeitsmärkte anzutreffen sind. Dies gilt zwar auch für einige wenige Regionen Westdeutschlands; ist dort jedoch kein derart flächendeckendes Problem wie in den neuen Bundesländern.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass die eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen auf ungünstige gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen getroffen sind.

## 2.2 Förderpolitische Rahmenbedingungen

Mit der nachfolgenden Beschreibung der förderpolitischen Rahmenbedingungen wird an den Bericht zum 29.10.2004 angeknüpft, in dem die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen von ABM und SAM seit Ende der 90er-Jahre ausführlich dargestellt wurde. Die wesentlichen Informationen dieses synoptischen Überblicks zu den gesetzlichen Grundlagen sollen an dieser Stelle zusammengefasst und durch die Darstellung wesentlicher untergesetzlicher Regelungen ergänzt werden.

### Übersicht 5 Rechtliche bzw. förderpolitische Rahmenbedingungen für den Einsatz von Instrumenten der Arbeitsförderung (schematisch)

Rechtlicher Regelungsrahmen	Räumlicher Regelungsrahmen	
	Bundesweit geltende Regelungen	Regional geltende Regelungen
Gesetze	Gesetze, z. B. Drittes Buch Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung <sup>9</sup>	-
Weisungen der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen Landespolitische Regelungen	Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit	Ermessenslenkende Weisungen der Agenturen für Arbeit  Richtlinien, Fördergrundsätze u. a. Regelungen zur Landeskofinanzierung

Mit der inhaltlichen Skizzierung der Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit und der ermessenslenkenden Weisungen ausgewählter Arbeitsagenturen einerseits sowie der Beschreibung landespolitischer Regelungen zur Kofinanzierung von ABM und SAM andererseits sollen vor allem der Steuerungseinfluss sowie der Handlungsspielraum der unterschiedlichen Akteure für die konkrete Ausgestaltung der zu analysierenden Beschäftigung schaffenden Maßnahmen identifiziert werden. In diesen Kontext gehört auch eine knappe Darstellung der Implikationen des neuen Steuerungsmodells der Bundesagentur für Arbeit für den Einsatz von ABM.

Empirische Basis der folgenden Darlegungen sind in erster Linie umfangreiche Dokumentenanalysen. Darüber hinaus wurde einzelne ergänzende Akteurs- und Expertengespräche, insbesondere in den verschiedenen Gliederungen der Bundesagentur für Arbeit sowie in den Bundesländern, geführt.

<sup>9</sup> Hinzuweisen ist darauf, dass einzelne gesetzliche Regelungen nur für die neuen Bundesländer bzw. Ostdeutschland gelten und andere wiederum nur für die alten Bundesländer bzw. Westdeutschland.

## 2.2.1 Entwicklung der gesetzlichen Förderbedingungen im Zeitverlauf

Der § 1 SGB III setzt den allgemeinen Zielrahmen für alle von der Bundesagentur für Arbeit und ihren Gliederungen umgesetzten Aktivitäten der Arbeitsförderung. Dieses grundsätzliche Zielspektrum hat sich im Untersuchungszeitraum nicht verändert und gestaltet sich nach wie vor folgendermaßen:

*„(1) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.*

*(2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere*

- 1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,*
- 2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,*
- 3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,*
- 4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und*
- 5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.*

*(3) Die Bundesregierung und die Bundesagentur für Arbeit können Vereinbarungen über die beschäftigungspolitischen Ziele treffen. Die Vereinbarungen können die nach dem Sozialgesetzbuch erforderlichen Genehmigungen oder Zustimmungen enthalten. Soweit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit Fachaufsicht ausübt, ist die Vereinbarung mit diesem zu treffen.“<sup>10</sup>*

### 2.2.1.1 Förderphilosophie von ABM und SAM sowie Rechtsänderungen im Überblick

ABM und SAM zählen im Gesamtspektrum der aktiven Arbeitsförderung, neben den hier nicht zu analysierenden Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (BSI), zu den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

Grundsätzliche Philosophie war und ist es dabei, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen mit der Durchführung von ABM mehrere Ziele zugleich verfolgt werden: Dazu gehören die Verbesserung der Eingliederungsaussichten (Arbeitsmarktintegration) besonders förderungsbedürftiger Personen (Zielgruppeninklusion) sowie die berufliche und soziale Stabilisierung der Teilnehmenden mittels Einbeziehung in temporär geförderte Beschäftigungsmaßnahmen (Marktersatz), um damit den bei längerer

---

<sup>10</sup> § 1 (Ziele der Arbeitsförderung) des Sozialgesetzbuch Drittes Buch Arbeitsförderung vom 24. März 1997, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1530).

Arbeitslosigkeit einsetzenden Dequalifizierungs- und Demotivierungstendenzen entgegenzuwirken (Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit). Darüber hinaus sollen mit den eingesetzten Mitteln zusätzliche, gleichwohl jedoch gesellschaftlich nützliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten verrichtet werden (Strukturwirksamkeit). Einen gewissen Vorrang hatte bis Ende 2003, wie noch zu zeigen sein wird<sup>11</sup>, dabei das Ziel der Arbeitsmarktintegration. Ohne im Gesetzestext ausdrücklich erwähnt zu werden, war es im Übrigen bis zur Abschaffung dieser Regelung mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt auch ein – jedoch nicht von allen Akteuren gleichermaßen – gewünschter Effekt, dass über ABM erneute oder erstmalige Ansprüche auf Arbeitslosengeld erworben werden konnten.<sup>12</sup>

SAM begründeten unter dem ursprünglichen Begriff der produktiven Lohnkostenzuschüsse, bis zur Zusammenlegung dieses Förderinstruments mit ABM zu Beginn des Jahres 2004, ebenfalls befristete sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse; und zwar in konkret bestimmten Bereichen, wie z. B. der Jugendhilfe oder dem Umweltschutz. Das Prinzip Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, wurde mit diesem Förderinstrument besonders anschaulich umgesetzt, da die Höhe des Förderbetrages so ausgestaltet war, dass er aus dem durchschnittlich kalenderjährlich für eine/n Arbeitslose/n aufzuwendenden Betrag für Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe errechnet wurde und sich somit aus den Einsparungen dieser passiven Leistungen weitgehend refinanzierte. Im Übrigen verband der Gesetzgeber mit diesem arbeitsmarktpolitischen Förderinstrument im Wesentlichen die selben Zielstellungen wie mit ABM. Da SAM von vorn herein zur teilweisen Kompensierung von Arbeitsplatzdefiziten in von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen Regionen konzipiert wurden, war dieses Förderinstrument – im Unterschied zu ABM – immer nur befristet im Gesetz verankert.

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht die maßgeblichen Veränderungen, die der gesetzliche Rahmen für ABM seit 1999 gefunden hat. Auf die zahlreichen Veränderungen im Detail soll an diese Stelle jedoch nicht eingegangen werden. Vielmehr werden nachfolgend die im Untersuchungszeitraum besonders bedeutsamen gesetzlichen Weichenstellungen herausgearbeitet. Diese haben vor allem durch das Gesetz zur Reform der arbeitsmarktlischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) sowie durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Rechtskraft entfaltet.

#### **Übersicht 6      Übersicht zu ABM-Rechtsänderungen seit 1999**

<b>Datum / Gesetz</b>	<b>Paragrafen</b>	<b>Maßgebliche Änderungen</b>
01.08.1999	262	Vergabe-Vorrang Ausnahmen
2. SGB III-Änderungsgesetz	263	Förderungsfähiger Personenkreis: innerhalb der letzten 12 Monate 6 Monate arbeitslos, Änderung Bezugsgröße von Haushaltsmitteln auf geförderte Beschäftigte
	265, 271	pauschalisierte Beitragsanteile zur Sozialvers., Ermächtigung zur Festsetzung von einheitlichen Prozentsätzen

<sup>11</sup> Vergleiche dazu Abschnitt 2.2.1.3.

<sup>12</sup> Ammermüller, Martin (1997): Reform der Arbeitsförderung – Grundlinien, in: Bundesarbeitsblatt 7-8, S. 28  
Historischer Hintergrund dieser bis Ende 2003 relevanten Intention war der Umstand, dass Arbeitslosigkeit vor dem Hintergrund der Entlassungswellen in der Montanindustrie als überwiegend nicht selbst verschuldetes Ereignis im Leben der Betroffenen verstanden wurde und daher auch nicht zum sozialen Abstieg führen sollte. Deshalb wurden durch ABM sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse geschaffen, die den gleichen tariflichen oder ortsüblichen Bedingungen unterlagen wie andere vergleichbare Beschäftigungsverhältnisse im allgemeinen Arbeitsmarkt und entsprechende Ansprüche erwerben ließen.

Datum / Gesetz	Paragrafen	Maßgebliche Änderungen
	267	Förderung Anleiter-/BetreuerInnen bis Ausbildungsende möglich
01.10.2000 Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Schwerbehinderter	264 Abs. 5	Einführung Erstattung der Kosten für Arbeitsassistenten
01.01.2001 Gesetz zur Neuordnung der arbeitsförderungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt	416 Abs. 3 Satz 8	Verlängerung 100 %-Förderung in den neuen Bundesländern bei Arbeitszeit von 90 % von 2000 auf 2002
01.07.2001 SGB IX Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen	263 Abs. 1 Nr. 2, 264 Abs. 5	Anpassung an Sprachgebrauch SGB IX
01.01.2002 Gesetz zur Reform der arbeitsmarktlernen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)	260 Abs. 3 261 Abs. 4 und 5 262 Abs. 1 263 Abs. 1 und 2 265a 266 Abs. 1 und 3 269 Abs. 1a 416 Abs. 1 und 3	Einführung Ausnahmemöglichkeit für Zusätzlichkeit Förderungsfähige Maßnahmen: Praktikum und Qualifizierung bei Regiemaßnahmen verbindlich, Einführung Teilnehmerbeurteilung Vergabe: Änderung bei Ausnahmen Förderungsfähiger Personenkreis: Förderungsvoraussetzung Dauer der Arbeitslosigkeit ersetzt durch Aufnahme einer Beschäftigung allein durch ABM oder SAM, Erhöhung der Quote der Nicht-Leistungsbeziehenden auf 10 % Einführung einer pauschalen Förderung Verstärkte Förderung: neben Land auch Beteiligung Dritter möglich, Verzicht auf Anrechnung von Einnahmen bei pauschaler Förderung Zuweisung: ab 01.01.2003 Wartezeit von 3 Jahren nach ABM/SAM Verlängerung Sonderregelungen bis Ende 2003
01.01.2004 Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt	260 261 Abs. 4 262 Abs. 1 263 Abs. 1 Nr. 2 264, 265 266 267 267a 268 269 270a 416 272-279, 434j	Neuausrichtung der Zielsetzung auf Marktersatz Qualifizierung und Praktikum nicht mehr verbindlich Aufhebung von Vergabevorschriften Beschäftigte mit Unterhaltsgeldanspruch erfüllen nicht mehr Voraussetzung des Entgeltanspruchs Ablösung des Zuschusses auf das berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt durch pauschalisierte Förderung Umstellung verstärkte Förderung auf Pauschale, keine Bewilligung Dritter/Land mehr erforderlich Förderungsdauer 3 Jahre entfallen Einführung Regelungen für Zuweisungsdauer Beschäftigte Rückzahlungspflicht: Verkürzung Beschäftigungsdauer Regelungen auf Abberufung ausgerichtet, Erweiterung um Aufhebung durch Arbeitsagentur Zusammenfassung Regelungen für Sonderfälle Aufhebung durch Zeitablauf Aufhebung SAM-Förderung, Übergangsregelung

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

### 2.2.1.2 Veränderungen im Ergebnis des Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktlischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)

Die stetigen Veränderungen des SGB III bis zu den Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Gesetze) mit der Einführung des SGB II hatten einen unterschiedlich starken Einfluss auf die zu analysierenden Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente. So modifizierte das Zweite Änderungsgesetz zum SGB III die Modalitäten der Vergaberegulung, den förderfähigen Personenkreis, die Pauschalierung von Beitragsanteilen zur Sozialversicherung und die Förderung von AnleiterInnen und BetreuerInnen. Zudem wurden damit SAM auch in den alten Bundesländern möglich.

Maßgebliche Anpassungen erfuhren ABM und SAM als Folge des Job-AQTIV-Gesetzes, mit dem nahezu das gesamte arbeitsmarktpolitische Instrumentarium neu ausgerichtet wurde. Vor allem war eine Stärkung des Präventionsgedankens ebenso intendiert wie eine schnellere Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Zur Umsetzung dieser Intentionen wurden folgende Ansatzpunkte gewählt:

- Erhöhung der Effektivität des Vermittlungsprozesses, um eine zügige Besetzung offener Stellen zu erreichen.
- Präventive und wirtschaftsnahe Ausrichtung der beruflichen Weiterbildung.
- Beschäftigungswirksame und investive Gestaltung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.
- Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Verankerung des Prinzips „Fördern und Fordern“.

Die konkrete Ausformung fanden diese Ansatzpunkte in der Modifizierung bestehender (z.B. ABM; SAM; FbW) und Implementierung neuer Förderinstrumente (z.B. Job-Rotation; Übernahme von Bildungskosten für bestimmte Beschäftigtengruppen, wie etwa Ältere über 50 Jahre und Beschäftigte ohne Berufsabschluss; Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen) sowie ergänzenden Mechanismen, wie etwa dem Profiling oder der Eingliederungsvereinbarung. Das Förderinstrument ABM selbst wurde mit dem Job-AQTIV-Gesetz wie in der folgenden Übersicht dargestellt modifiziert.

#### Übersicht 7 ABM-Änderungen durch das Job-AQTIV-Gesetz

§	Änderungen
260 Abs.3	Bei Vergabe-ABM wird das Kriterium der Zusätzlichkeit abgeschwächt. Es können nunmehr auch Pflichtaufgaben gefördert werden, wenn der Träger nachweist, dass die Mittel zusätzlich sind und der Verwaltungsausschuss des Arbeitsamtes der Maßnahme zustimmt.
261 Abs. 4 und 5	Für ABM in Eigenregie des Trägers wird ein 20-prozentiger Qualifizierungs- oder Praktikumsanteil gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben; bisher waren Qualifizierungsanteile freiwillig. Die Teilnehmenden erhalten eine Beurteilung.
262	Von der Vergabe von Arbeiten im gewerblichen Bereich kann abgesehen werden, wenn sie sinnvoll nur sozialpädagogisch betreut durchgeführt werden kann.
263 Abs. 1 und 2	Das Erfordernis einer mindestens sechsmonatigen Arbeitslosigkeit vor Zuweisung in eine ABM entfällt: ArbeitnehmerInnen sind förderungsbedürftig, wenn sie arbeitslos sind und allein durch eine Förderung in einer ABM oder SAM eine Beschäftigung aufnehmen können. In ABM können künftig bis zu 10 % so genannter Nicht-Leistungsempfängenden gefördert werden; bisher waren es maximal 5 %.
265 a	Träger können alternativ zum bisherigen Lohnkostenzuschuss eine Pauschalförderung wählen. Wenn

	diese Art der Förderung gewählt wird, werden Einnahmen des Trägers nicht auf den pauschalisierten Zuschuss angerechnet.
266	Im Rahmen der verstärkten Förderung ist neben dem Land nun auch die Beteiligung Dritter möglich. Wenn alternativ zur Zuschussregelung eine Pauschalförderung beantragt wird, wird auf Anrechnung von Einkommen verzichtet.
269 Abs. 1a	Eine wiederholte Teilnahme an einer ABM für bereits geförderte ArbeitnehmerInnen ist erst nach einer Wartezeit von mindestens drei Jahren möglich.
416 Abs. 1 und 3	Die Sonderregelung zum erhöhten Zuschuss wird bis Ende 2003 verlängert.

Insbesondere die Abschaffung der vorherigen Wartezeiten für eine Teilnahme an ABM unterstreicht die stärkere präventive Ausrichtung mit dem Job-AQTIV-Gesetz (Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren, Vermitteln); womit nicht zuletzt auch Langzeitarbeitslosigkeit vermieden werden sollte.

Für SAM resultierten aus dem Gesetz folgende wesentliche Änderungen, die zumeist zum 1.1.2002 in Kraft traten.

#### **Übersicht 8      Änderungen bei SAM durch das Job-AQTIV-Gesetz**

<b>§</b>	<b>Änderungen</b>
273	Bei SAM können jetzt alle Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur gefördert werden. Diese Maßnahmen müssen weiterhin von Wirtschaftsunternehmen durchgeführt werden.
275	Neu aufgenommen in das Gesetz wurde eine Sachkostenförderung bei SAM für Ältere ab 55 Jahre. Diese Förderung setzt immer eine Mitfinanzierung von Dritten voraus. In SAM für Ältere dürfen nunmehr auch jüngere ArbeitnehmerInnen unter 55 Jahre zugewiesen werden.
276	SAM-Projekte können ohne zeitliche Unterbrechung wiederholt gefördert werden, vorausgesetzt andere Arbeitslose werden in die Maßnahme zugewiesen. Damit können sinnvolle und mit hohem Aufwand aufgebaute Projekte auf längere Sicht durchgeführt werden. Die Förderung kann bis zu 60 Monate dauern, wenn zu Beginn der Maßnahme überwiegend ältere Arbeitnehmer zugewiesen sind, die das 55. Lebensjahr vollendet haben. Eine Maßnahme kann ohne zeitliche Unterbrechung wiederholt gefördert werden, wenn sie darauf ausgerichtet ist, während einer längeren Dauer Arbeitsplätze für wechselnde besonders förderungsbedürftige ArbeitnehmerInnen zu schaffen.
277	Eine wiederholte Teilnahme an einer SAM für bereits geförderte ArbeitnehmerInnen ist erst nach einer Wartezeit von mindestens drei Jahren möglich. Diese Regelung tritt erst zum 1.1.2003 in Kraft. Damit soll möglichst vielen förderungsbedürftigen Arbeitslosen eine SAM ermöglicht werden, außerdem sollen dadurch Förderketten verhindert werden.
278	Für SAM in Eigenregie des Trägers wird ein 20-prozentiger Qualifizierungs- oder Praktikumsanteil gesetzlich verpflichtend vorgeschrieben; bislang waren Qualifizierungsanteile freiwillig.
	Das Instrument der SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen (SAM OfW) wird zum 1.1.2003 abgeschafft. SAM müssen ab 2003 aus dem Eingliederungstitel für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik finanziert werden.

#### **2.2.1.3      Weichenstellungen durch das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt**

Im Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt sind die beiden Beschäftigung schaffenden Instrumente ABM und SAM grundsätzlich neu geregelt worden – sie wurden zu einem arbeitsmarktpolitischen Förderinstrument zusammengeführt; SAM gingen in ABM auf.

Der Einsatz dieser neuen ABM soll, nach den Intentionen des Gesetzgebers, veränderten Zielprämissen folgen: „Im Kern geht es um die öffentliche Förderung zusätzlicher Beschäfti-



gungsmöglichkeiten. Diese sollen arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit eröffnen, wenn die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung wegen zu geringer Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes oder in der jeweiligen Person liegenden Vermittlungshemmnissen nicht möglich ist. ... ABM unterscheiden sich wesentlich von Beschäftigungen im allgemeinen Arbeitsmarkt. Durch die Neuregelung der öffentlich geförderten Beschäftigung wird das Ziel von Beschäftigungen in ABM neu definiert, indem nunmehr angestrebt wird, die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitslosen zu erhalten oder wieder herzustellen. Auf die Verbesserung der Eingliederungsaussichten in den allgemeinen Arbeitsmarkt kommt es nicht mehr an.“<sup>13</sup> Insofern ist beim ABM-Einsatz von einem Paradigmenwechsel zu sprechen, da vom Vorrang des Integrationsziel abgerückt wurde und andere Ziele als prioritär bestimmt wurden.

Unter Berücksichtigung dieser veränderten Zielsetzung haben sich ABM, aus Sicht des Souveräns, nicht mehr an den Beschäftigungsbedingungen im allgemeinen Arbeitsmarkt zu orientieren; in Folge wird auch kein Bezug mehr zu tariflichen oder ortsüblichen Arbeitsentgelten vorgeschrieben. Als weitere wichtige Veränderung ist darüber hinaus der Wegfall der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung zu nennen, so dass mit ABM nunmehr keine neuen Ansprüche auf Entgeltersatzleistungen erworben werden können.

Obwohl mit den vollzogenen Gesetzesänderungen überwiegend die Regelungen von ABM zum Tragen kamen, wurden auch einige wesentliche Aspekte von SAM in das neu gestaltete Förderinstrument übernommen.

#### **Übersicht 9      Übernahme von SAM-Regelungen in die ABM-Förderung ab 2004**

<b>Entsprechende §§ SAM</b>	<b>Neuausrichtung</b>
275	An Stelle eines prozentualen Zuschusses zu dem berücksichtigungsfähigen Entgelt werden ABM-Beschäftigte nunmehr wie früher SAM-Beschäftigte über pauschalisierte Zuschüsse gefördert. Es wurde eine Staffelung von 900 bis 1.300 EURO pro Monat und TeilnehmerIn eingeführt, abhängig von den für die Arbeiten notwendigen Qualifikationen.
275	Die verstärkte Förderung wird ebenfalls in pauschalierter Form erbracht, dabei aber auf eine Beteiligung Dritter verzichtet.
277	Ebenfalls von SAM übernommen wurde die Möglichkeit, ArbeitnehmerInnen unter bestimmten Voraussetzungen bis zu 24 (arbeitsmarktpolitisches Interesse, Übernahme in ein Dauerarbeitsverhältnis) bzw. 36 Monaten (Vollendung des 55. Lebensjahres) zu fördern.

Schließlich wurden mit dem Gesetz die ABM-Regelungen in den folgenden Punkten verändert:

- Qualifizierungen und Praktika im Rahmen von ABM sind nicht mehr zwingend erforderlich.
- Vergabe-ABM sollen im Rahmen von BSI durchgeführt werden.
- Die Förderungsbedürftigkeit wird erfüllt, wenn die ArbeitnehmerInnen 1. arbeitslos sind und allein durch eine Förderung in ABM eine Beschäftigung aufnehmen können und 2. die Voraussetzungen erfüllen, um Entgeltersatzleistungen zu erhalten. ArbeitnehmerInnen mit Unterhaltsgeldanspruch erfüllen nicht mehr die Voraussetzungen des Entgeltanspruchs.

<sup>13</sup> Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/1515, S. 73 und 77



- Eine Abberufung der zugewiesenen ArbeitnehmerInnen ist dann möglich, wenn ihnen zumutbare Ausbildungs- oder Arbeitsplätze vermittelt oder eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung angeboten werden kann. Hierbei spielt die Dauer der zu vermittelnden Arbeit keine Rolle mehr, da ABM einer Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt gegenüber grundsätzlich als nachrangig zu behandeln sind.
- Bei der Beschäftigung eines schwer behinderten Menschen sind für die Dauer der Zuweisung ebenfalls auch die Kosten einer notwendigen Arbeitsassistentin zu übernehmen.
- Maßnahmen zur Bewältigung außergewöhnlicher Ereignisse und Naturkatastrophen sind auch dann förderfähig, wenn sie nicht zusätzlich sind.

#### **2.2.1.4 Ausblick: ABM und das Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende**

Die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige und die in deren Bedarfsgemeinschaften lebenden Personen im neu geschaffenen SGB II stellt den Kerngehalt des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt dar. Aufgaben und Ziele hinsichtlich des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente und anderer Unterstützungsmaßnahmen formuliert das SGB II wie folgt:

*„(1) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass*

- 1. durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird,*
- 2. die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird,*
- 3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt wird,*
- 4. die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden,*
- 5. behindertenspezifische Nachteile überwunden werden.*

*(2) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst Leistungen*

- 1. zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit und*
- 2. zur Sicherung des Lebensunterhalts.“<sup>14</sup>*

In Verbindung mit dem Kommunalen Optionsgesetz wird die Durchführung von ABM vom Grundsatz her nach § 16 des Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende

<sup>14</sup> § 1 (Aufgaben und Ziele der Grundsicherung) des Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung des Gesetzes zur Intensivierung der Bekämpfung der Schwarzarbeit und damit zusammenhängender Steuerhinterziehung vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842)

chende auch in diesem neuen Rechtskreis ermöglicht. Bezüglich der konkreten Umsetzung von ABM werden in diesem Gesetz allerdings keine Regelungen getroffen, sondern vielmehr auf deren inhaltliche Ausgestaltung im SGB III verwiesen.

Damit bilden aktuell zwei Rechtskreise – das SGB III und das SGB II – den gesetzlichen Regelungsrahmen für das arbeitsmarktpolitische Förderinstrument ABM.

Neben ABM erlaubt das SGB II mit Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung auch zwei Förderinstrumente, die in Teilbereichen ähnlich konzipiert sind und von den Trägern der Grundsicherung – Optionskommunen, Arbeitsgemeinschaften zwischen Kommunen und Agenturen für Arbeit oder aber in getrennter Verantwortung – umgesetzt werden können. Wie sich die verschiedenen Umsetzungsoptionen der beiden Rechtskreise auf Einsatz, Wirkung und Wirksamkeit von ABM auswirken und welche Wechselwirkungen zwischen diesem und anderen Förderinstrumenten auftreten, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, sondern bleibt künftigen Analysen vorbehalten.

## 2.2.2 Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit sowie Ermessenslenkende Weisungen der Agenturen für Arbeit

### 2.2.2.1 Durchführungsanweisungen

Basierend auf den gesetzlichen Regelungen erlässt die Bundesagentur für Arbeit **Durchführungsanweisungen** zur konkreten Umsetzung der verschiedenen Arbeitsförderinstrumente. Damit wird das Ziel verfolgt, eine detaillierte und dabei bundesweit einheitliche Handhabung der häufig allgemein gehaltenen gesetzlichen Regelungen durch die Akteure vor Ort zu erreichen.

Im Untersuchungszeitraum wurden aus unterschiedlichen Gründen, basierend auf der DA ABM Grundwerklieferung vom Mai 1998, insgesamt fünf ergänzende Durchführungsanweisungen erlassen.

### Übersicht 10 Durchführungsanweisungen ABM seit 1999

Durchführungsanweisungen ABM	Stand	Maßgebliche Anpassungsgründe
DA ABM Grundwerklieferung	Mai 1998	
DA ABM 1. Ergänzungslieferung	Juli 1999	2. SGB III-Änderungsgesetz
DA ABM 2. Ergänzungslieferung	Januar 2001	Gesetz zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schwer Behinderter Gesetz zur Neureglung der arbeitsförderungsrechtlichen Behandlung von einmalig gezahltem Arbeitsentgelt
DA ABM 3. Ergänzungslieferung	Januar 2002	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen Gesetz zur Reform der arbeitsmarktlichen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz)
DA ABM 4. Ergänzungslieferung	Januar 2004	Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
DA ABM 5. Ergänzungslieferung	Januar 2005	Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende Feststellungen des Bundesrechnungshofes

Für SAM hat es im Untersuchungszeitraum, basierend auf einem entsprechenden Grundwerk, drei Ergänzungslieferungen gegeben; und zwar mit Stand vom Juli 1999, Januar 2001 sowie Januar 2002.

Auf die inhaltlichen Implikationen der einzelnen Durchführungsanweisungen wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen, da sie weitgehend den bereits skizzierten Veränderungen in den gesetzlichen Regelungen folgen und diese spezifizieren.<sup>15</sup>

#### **2.2.2.2 Ermessenslenkende Weisungen**

Die Agenturen für Arbeit können **ermessenslenkende Weisungen** zu ABM wie auch zu anderen Arbeitsförderinstrumenten formulieren. Allgemeine Grundlage dieser ermessenslenkenden Weisungen sind die gesetzlichen Regelungen und die Durchführungsanweisungen. Darüber hinaus können in ihnen einerseits geschäftspolitische Intentionen der Bundesagentur für Arbeit und der Regionaldirektionen ihren Niederschlag finden sowie andererseits regionalspezifische Problemlagen aufgegriffen und Handlungsspielräume der einzelnen Arbeitsagenturen wahrgenommen werden.

Vor diesem Hintergrund sollen exemplarisch die ermessenslenkenden Weisungen von einer, für die Implementationsanalysen<sup>16</sup> ausgewählten, Arbeitsagentur im Zeitraum 1999-2004 für das Förderinstrument ABM skizziert werden. Mit dieser Darstellung wird vor allem der Handlungsspielraum der Arbeitsagenturen, d.h. der Akteure vor Ort ausgeleuchtet.

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht einerseits den durchaus vorhandenen Handlungsspielraum der örtlichen Arbeitsagenturen. Dies kommt beispielsweise in der Ausrichtung von ABM u.a. auf Struktur verbessernde Arbeiten zum Ausdruck. Andererseits wird aber auch der Einfluss zentraler Akteure in der Bundesagentur für Arbeit deutlich, wie etwa die Fokussierung des Mitteleinsatzes auf Arbeitslosengeldempfangende in 2002 oder die Erhöhung des Anteils schwer behinderter Menschen in 2004 verdeutlichen.

---

<sup>15</sup> Vergleiche Abschnitt 2.2.1.

<sup>16</sup> Vergleiche Abschnitt 6.2.

## Übersicht 11 Ermessenlenkende Weisungen der Arbeitsagentur Jena im Zeitraum 1999-2004

Stand	Inhalt Arbeitsagentur Jena
17.12.1999	<p>Konzentration der Mittel auf Maßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mit anschließender Übernahme in nicht gefördertes Arbeitsverhältnis,</li> <li>• mit möglichst hoher Eigenbeteiligung des Trägers,</li> <li>• mit die Infrastruktur verbessernden Arbeiten,</li> <li>• in Vergabe mit angemessener Eigenleistung des Trägers und Kostenbegrenzung auf 6.000 DM pro TeilnehmerIn und Monat.</li> <li>• Bei Maßnahmen im sozialen Bereich Fokussierung auf solche, die bestimmte Personengruppen einbeziehen können.</li> </ul> <p>Förderung bis zu 100%</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wenn Ältere (über 50 Jahre), Langzeitarbeitslose, Jugendliche (bis 25 Jahre) und ohne Berufsabschluss sowie Behinderte zugewiesen werden; Zuweisungsdauer i.d.R. dann 6 Monate (Ausnahme Anleiter-/BetreuerInnen);</li> <li>• wenn ArbeitnehmerInnen nach maximal 1 Jahr Maßnahmeverlauf in einen Dauerarbeitsplatz einmünden.</li> </ul>
23.10.2001	<p>Mittelkonzentration wie vorstehend</p> <p>Förderung bis zu 100% bei vorstehend benannten Personengruppen nur bei 90% der Arbeitszeit</p>
09.01.2002	<p>Förderung wie vorstehend</p> <p>Bei Vergabe-ABM Kostenbegrenzung auf 3.000 € pro TeilnehmerIn und Monat.</p>
18.03.2002	<p>Es sind grundsätzlich nur ALG-EmpfängerInnen zuzuweisen.</p> <p>Förderung bis maximal 90% bei 90% Arbeitszeit</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wenn Arbeitslose mind. 9 Monate arbeitslos und von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sowie Langzeitarbeitslose mit noch mind. 3 Monaten ALG-Restanspruch, schwer behinderte Menschen mit ALG-Anspruch, Jugendliche (Zuweisungskriterien wie bei Jugendwerkstätten und ALG-Anspruch) zugewiesen werden;</li> <li>• wenn ArbeitnehmerInnen in einen Dauerarbeitsplatz und ALG-Anspruch einmünden</li> </ul> <p>Regelzuweisungsdauer bei Regie-ABM 3 bis max. 9 Monate.</p> <p>Zuweisungsdauer bis 12 Monate nur bei Übernahme in Dauerarbeitsverhältnis und längstens bis Vollendung 60. Lebensjahr.</p> <p>Bei Vergabemaßnahmen richtet sich Zuweisungsdauer nach Maßnahmedauer.</p> <p>Konzentration der Mittel auf Maßnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mit anschließender Übernahme in nicht gefördertes Arbeitsverhältnis,</li> <li>• mit die Infrastruktur verbessernden Arbeiten,</li> <li>• in Vergabe und Kostenbegrenzung auf 2.500 € pro TeilnehmerIn und Monat,</li> <li>• bei Trägern mit Vermittlungsauftrag (Zielgröße Verbleibsquote &gt;60%).</li> </ul>

Stand	Inhalt Arbeitsagentur Jena
15.02.2004	<p>Maßnahmen Marktersatz sind auf Zielgruppen – Langzeitarbeitslose, Ältere (über 50 Jahre), schwer behinderte Menschen und Jugendliche (bis 25 Jahre) ohne Berufsabschluss mit erheblichen Vermittlungshemmnissen – zu konzentrieren.</p> <p>Anteil schwer behinderter Menschen in ABM ist zu erhöhen; angestrebt wird Anteil von 20%.</p> <p>Bei allen ABM sind Teilzeitmodelle prüfen.</p> <p>Maßnahmen sind nur bis zu 90% der Arbeitszeit zu bewilligen.</p> <p>Zuweisungsdauer i.d.R. 6 Monate. Ältere (über 50 Jahre) und schwer behinderte Menschen können bis 12 Monate zugewiesen werden.</p>

### **2.2.3 Steuerung des Instrumenteneinsatzes durch die Bundesagentur für Arbeit im Zeitverlauf**

In den letzten Jahren hat sich die Steuerung des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes durch die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit grundlegend verändert. Dabei konnten drei Phasen identifiziert werden: Die Zeit vor der Einführung des Eingliederungstitels, die Jahre 1998 bis 2003, in der die Ausschöpfung des Eingliederungstitels das wesentliche Ziel der Steuerung war und die Phase seit Beginn des Jahres 2004, in die die Einführung des neuen Steuerungsmodells der Bundesagentur für Arbeit fällt. In diesen drei Zeitphasen wurde das Handeln der umsetzenden Akteure in der Bundesagentur für Arbeit und deren Gliederungen von ganz unterschiedlichen Zielen und Intentionen bestimmt, zudem veränderten sich die Handlungsspielräume der örtlichen Arbeitsagenturen in erheblichem Maße.

Bis zur Einführung des Eingliederungstitels im Haushaltsjahr 1998 wurde die Verteilung der für die einzelnen Förderinstrumente vorgesehenen bzw. vorzusehenden Mittel den örtlichen Arbeitsagenturen im Wesentlichen von der BA-Zentrale vorgegeben. Dabei basierte die Mittelverteilung auf einem Regionalschlüssel, der im Wesentlichen die jeweilige Arbeitsmarktsituation berücksichtigte. Ziel war, diese zugewiesenen möglichst umfassend auszuschöpfen.

Mit Einführung des Eingliederungstitels erhielten die örtlichen Arbeitsagenturen einen ungleich größeren Handlungsspielraum: Nunmehr wurde nur noch der Gesamtumfang der für Ermessensleistungen aktiver Arbeitsförderung zur Verfügung stehenden Mittel zentral zugewiesen; über die Verteilung dieser Mittel konnten die Arbeitsagenturen hingegen in eigener Regie nach entsprechenden Abstimmungen in den Selbstverwaltungsausschüssen – entsprechend regionaler Ziele und Problemlagen – selbst entscheiden. Die umfassende Ausschöpfung der so bestimmten Mittel für aktive Arbeitsfördermaßnahmen, die so genannte Punktländung, war auch in dieser Phase ein wichtiges Ziel der Akteure vor Ort.

Aktuell wird das Verhalten der umsetzenden Akteure vor Ort durch das 2004 neu eingeführte Steuerungsmodell der Bundesagentur für Arbeit bestimmt. Danach werden zwischen der BA-Zentrale und den Regionaldirektionen sowie zwischen den Regionaldirektionen und den örtlichen Arbeitsagenturen Zielvereinbarungen abgeschlossen, deren Zielerreichung – hohe Effektivität und vor allem Effizienz des Mitteleinsatzes – mit Hilfe von ausgewählten Indikatoren überprüft wird. Zugleich erfolgt eine unterjährige Steuerung, so dass eine kontinuierliche Zielnachhaltung ebenso vorgenommen werden kann wie eine flexible Anpassung der Zielvereinbarungen an gegebenenfalls veränderte Rahmenbedingungen. Dieses Steuerungsmodell bildet zusammen mit den zentralen Dienstanweisungen zu ABM sowie den von den örtlichen Arbeitsagenturen erlassenen ermessenslenkenden Weisungen die entscheidenden Mechanismen für die praktische Steuerung des ABM-Einsatzes vor Ort.

In diesem Steuerungskontext des ABM-Einsatzes ist auch der mit Beginn des Jahres 2005 eingeführte Aussteuerungsbetrag zu nennen, der seither eine weitere entscheidende Rahmenbedingung für Einsatz aller Förderinstrumente bildet. Der Aussteuerungsbetrag entfaltet letztlich

Wirkungen dahingehend, dass es für die Bundesagentur für Arbeit und ihre Gliederung ineffizient ist, Mittel für solche Förderinstrumente – so auch ABM – einzusetzen, die aus unterschiedlichen Gründen nur unterdurchschnittliche Eingliederungserfolge zeitigen. Damit würde nämlich für einen großen Teil der so unterstützten Arbeitslosen auf Grund der nicht gelungenen Arbeitsmarktintegration und in Folge des Übergangs in den Rechtskreis des SGB II neben dem Fördermitteleinsatz auch der Aussteuerungsbetrag fällig.

#### **2.2.4      Synopse der förderpolitischen Flankierung von ABM und SAM durch die Länder**

Neben dem Bund bzw. der Bundesagentur für Arbeit und ihren Gliederungen entfalten auch die Länder zahlreiche arbeitsmarktpolitische Aktivitäten. In den Jahren 1999-2004 wurden dabei von den Länderpolitiken nicht nur eigenständige Interventionen umgesetzt, sondern auch Förderinstrumente der Bundesebene unterstützt. Dazu gehörte auch die Kofinanzierung von ABM und SAM. Mit der landespolitischen Flankierung dieser Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente verfolgten die Länder teilweise bestimmte Zielsetzungen, die den breiten gesetzlichen Zielkanon aufgriffen und mitunter – durch konkret formulierte Fördervoraussetzungen – spezifizierten.

Nachfolgend soll heraus gearbeitet werden, in welchem finanziellen Umfang die Länder ABM und SAM unterstützten, welche Zielstellungen dabei verfolgt wurden und welche diesbezüglichen Veränderungen sich im Zeitraum 1999-2004 zeigten. Grundlage der entsprechenden Darstellungen waren insbesondere Dokumentenanalysen und im Rahmen der Implementationsanalysen geführte Gespräche vor Ort mit VertreterInnen der Länder oder von diesen mit der Umsetzung von Länderinterventionen beauftragten Institutionen. Darüber hinaus wurden ergänzende schriftliche Stellungnahmen eingeholt sowie kurze Telefoninterviews realisiert.

##### **2.2.4.1      Umfang des finanziellen Engagements der Länder**

Von der Bundesagentur für Arbeit und ihren Gliederungen geförderte **ABM** wurden zu Beginn des Untersuchungszeitraumes von nahezu allen Ländern kofinanziert<sup>17</sup>, obwohl dazu keine Verpflichtung bestand. Diesbezügliche Ausnahmen bildeten lediglich Baden-Württemberg und Hessen, wobei Hessen gegen Ende der 90er-Jahre bewilligte ABM bis in das Jahr 2000 hinein noch ausfinanzierte.<sup>18</sup>

Dieses zunächst nahezu flächendeckende Engagement der Länder zu Gunsten von ABM deutet darauf hin, dass zumindest die grundsätzlichen Intentionen dieses arbeitsmarktpolitischen För-

---

<sup>17</sup> Nicht zu untersuchen war, inwieweit es sich dabei ausschließlich um Landesmittel oder aber auch um ergänzende Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds handelt.

<sup>18</sup> Untersucht wurden ausschließlich Förderungen des Landes für Dritte. Nicht betrachtet wurde hingegen der Einsatz von Landesmitteln zugunsten von Maßnahmen in Landesregie, der in vielen Bundesländern einen durchaus relevanten Umfang erreichte. So setzte das Saarland beispielsweise im Zeitraum 1999-2004 für ABM in eigener Regie Landesmittel in Höhe von 6,9 Mio. € ein, für ABM in Regie Dritter 14,4 Mio. €.

derinstrumentes mit getragen wurden. Hinzu kam, dass eine verstärkte Förderung von ABM durch die Arbeitsagenturen bis zur Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes nur dann erfolgen konnte, wenn die Länder die Sachkosten in gleicher Höhe kofinanzierten. Da die Finanzierung der erforderlichen Gesamtkosten ausschließlich aus Eigenmitteln der ABM-Träger und/oder kommunalen Zuschüssen nur im Ausnahmefall gesichert werden konnte, war für die sachgerechte Umsetzung von ABM eine Mitfinanzierung durch die Länder de facto unabdinglich. Zudem gab es auf Seiten der ostdeutschen Länder auf Grund des großen Umfangs der Unterbeschäftigung ein klares Arbeitsmarktentlastungsmotiv, während sich das Engagement vieler westdeutscher Länder nicht zuletzt daraus erklärt, dass dort der Zuschuss der Arbeitsagenturen zum berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelt in der Regel auf 70 % begrenzt war, so dass viele Länder in Westdeutschland neben den Landeszuschüssen zur verstärkten Förderung von Sachkosten auch eine ergänzende Förderung der Lohnkosten gewährten.

Insgesamt zeigt sich im Vergleich der Länder hinsichtlich des für ABM bereit gestellten Finanzvolumens, dass die neuen Länder und die Stadtstaaten 1999 bis 2002 im Regelfall relativ gesehen mehr Mittel einsetzten als die westdeutschen Flächenländer.

Seit etwa 2002 hat sich das finanzielle Engagement der Länder zu Gunsten von ABM deutlich verringert, wobei unterschiedliche Beweggründe eine Rolle spielten und dementsprechend folgende Muster ausgemacht werden konnten:

- Einige Länder haben, teilweise in Zusammenhang mit einem Regierungswechsel auf der Landesebene, mit der Halbzeitbewertung des ESF-Einsatzes oder mit den Ende 2002 von der Bundesebene eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen Reformen, ihre landespolitischen Interventionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik seit etwa 2002/2003 neu ausgerichtet. Nicht zuletzt auf Grund der zu konstatierenden unterdurchschnittlichen Integrationserfolge und der seit dem so genannten Vermittlungsskandal der Bundesagentur für Arbeit intensiver geführten Diskussion um die Effektivität sowie Effizienz von Arbeitsmarktpolitik wurde die Landeskofinanzierung von ABM entweder gänzlich eingestellt (z. B. in Niedersachsen im Jahr 2003 und in Schleswig-Holstein mit Beginn des Jahres 2004) oder hinsichtlich ihres Umfangs erheblich verringert (z. B. in Hamburg in 2003).
- Andere Länder hielten demgegenüber zunächst an ihrem finanziellen Engagement zu Gunsten von ABM weitgehend fest, konnten dieses aber vor dem Hintergrund sinkender Bewilligungen durch die Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen<sup>19</sup> vor allem beginnend ab 2003 – in Ermangelung kofinanzierungsfähiger Maßnahmen – nicht vollumfänglich aufrecht erhalten. Gleichwohl wurden ABM durch diese Länder, wenn auch in einem deutlich geringeren finanziellen Umfang als zuvor, bis in das Jahr 2004 hinein unterstützt. Dies gilt beispielsweise für alle neuen Bundesländer aber auch für Bayern, Bremen, Rheinland-Pfalz und Saarland.
- Mit Einführung des SGB II im Jahr 2005 und dem anhaltenden Rückgang der ABM-Förderung<sup>20</sup> im Rechtskreis des SGB III haben weitere Länder ihre ABM-Kofinanzierung

---

<sup>19</sup> Vergleiche dazu ausführlich Abschnitt 6.1.

<sup>20</sup> Ebenda.



gänzlich eingestellt oder die Einstellung für die nahe Zukunft angekündigt. Dazu gehört z. B. Bremen oder auch Thüringen.

Die vorstehend skizzierten Muster zeigen: Während sich in einigen Ländern landes- und bundespolitische Weichenstellungen zu Ungunsten des Förderinstruments ABM überlagerten, waren in anderen Ländern Veränderungen in der Geschäftspolitik der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen mehr oder weniger unmittelbarer Auslöser für das verringerte landespolitische Engagement bei diesem Förderinstrument.

Nunmehr, nach Bestehen von zwei Rechtskreisen der Arbeitsförderung, sind es in erster Linie nur noch die neuen und einige wenige der alten Länder, die ABM – auf Grund größerer Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und/oder aus bestimmten landespolitischen Erwägungen heraus<sup>21</sup> – kofinanzieren.

**SAM** wurden im Untersuchungszeitraum bis zu deren Einstellung mit Beginn des Jahres 2004 von deutlich weniger Ländern mitfinanziert. Während mit Ausnahme Sachsens<sup>22</sup> alle neuen Länder dieses arbeitsmarktpolitische Förderinstrument mit unterschiedlichen Förderhöhen und Förderkonditionen unterstützten, galt dies nur für etwa die Hälfte der alten Länder. Dafür ist neben der Genese dieses in Ostdeutschland entstandenen Förderinstruments und dem damit verbunden geringen Bekanntheitsgrad in Westdeutschland auch die vergleichsweise große Ähnlichkeit dieser beiden Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente ursächlich verantwortlich, was SAM in den Augen einiger Landesakteure als verzichtbar erscheinen ließ.

Im **Vergleich** der beiden zu analysierenden Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente genossen ABM in den westdeutschen Bundesländern ein deutlich größeres finanzielles Engagement als SAM; soweit letztere überhaupt aus Mitteln dieser Länder ergänzend finanziert wurden. Demgegenüber war die SAM-Landeskofinanzierung in den meisten ostdeutschen Bundesländern höher als diejenige für ABM. Das besonders große landespolitische Augenmerk vornehmlich von Thüringen zu Gunsten von SAM fand im Fall des Freistaates seinen Ausdruck sowohl darin, dass in Thüringen nahezu jede von den Arbeitsagenturen geförderte SAM auch vom Land unterstützt wurde, als auch in den mit einer kostendeckenden Fehlbedarfsfinanzierung, neben Berlin, bundesweit besten Förderkonditionen.

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht den ungefähren finanziellen Umfang der Landeskofinanzierung<sup>23</sup> von ABM und SAM in den Jahren 1999-2004. Darüber hinaus ist das Jahr der etwaigen Einstellung der diesbezüglichen Landesförderung vermerkt.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Vergleiche diesbezüglich den folgenden Abschnitt.

<sup>22</sup> Sachsen unterstützte lediglich in den Jahren 2002-2004, als Folge des Elbehochwassers im August 2002, SAM der Arbeitsagenturen mit Landesmitteln.

<sup>23</sup> Angaben einschließlich etwaiger ESF-Mittel.

<sup>24</sup> Jahre, in denen noch nach Einstellung der entsprechenden Landeskofinanzierung Fördermittel zu Ausfinanzierung für zuvor bewilligte Maßnahmen aufgebracht wurden, sind in der Übersicht grau unterlegt.

**Übersicht 12      Umfang der Kofinanzierung von ABM und SAM durch die Länder 1999-2004 (IST-Ausgaben in Mio. €)**

Land	Instrument	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Einstellung
Baden-Württemberg	-	-	-	-	-	-	-	vor 1999
Bayern	ABM	6,8	2,9	2,2	1,2	0,4	0,2	2002
Berlin	ABM	70,8	50,1	48,4	44,0	42,1	38,3	2003
	SAM	75,8	70,5	40,1	32,3	25,7	24,3	
Brandenburg	ABM	24,5	15,5	15,0	11,1	10,6	6,9	2004
	tr. SAM	19,0	23,2	26,2	12,1	11,0	10,0	
Bremen	ABM	9,0	7,4	6,6	6,4	5,5	4,7	2005
	tr. SAM	k.A.	k.A.	k.A.	1,3	1,0	0,4	2004
Hessen	ABM	3,5	1,2	-	-	-	-	1999
Hamburg	ABM/SAM	49,0	48,3	41,6	29,4	19,6	18,6	
Mecklenburg-Vorpommern	ABM	12,5	14,8	13,2	7,9	5,6	3,5	2004
	tr. SAM	13,5	14,2	16,2	18,5	16,1	10,7	
Niedersachsen	ABM/SAM	17,4				3,2	1,4	2003
Nordrhein-Westfalen	ABM	k.A.	k.A.	-	-	-	-	2000
Rheinland-Pfalz	ABM	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	1,5	
Saarland	ABM	4,8	4,3	2,9	1,2	0,7	0,5	2004
	tr. SAM	0,9	0,9	1,0	0,5	0,6	0,5	
Sachsen	ABM	19,4	21,7	21,2	16,6	8,2	9,4	2004
	tr. SAM	-	-	-	1,2	2,1	0,3	
Sachsen-Anhalt	ABM	29,2	19,0	12,4	13,4	6,4	8,5	2004
	tr. SAM	27,6	26,6	44,9	35,4	23,1	7,5	
Schleswig-Holstein	ABM	k.A.	4,3	2,2	3,0	0,6	k.A.	2004
	tr. SAM	k.A.	2,7	1,9	1,7	0,4	k.A.	2004
Thüringen	ABM	22,0	13,0	9,1	6,2	1,5	0,4	2004
	tr. SAM	107,2	81,5	80,2	77,0	46,2	k.A.	2004

Quelle: Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsberichte der Länder, Haushaltspläne der Länder bzw. der Ressorts, Interviews, Pressemitteilungen der Länderministerien, Schriftliche Stellungnahmen

Die Landesmittel zur Kofinanzierung von ABM bzw. SAM wurden entweder durch Verwaltungsvereinbarungen zur Bewirtschaftung an die Bundesagentur für Arbeit bzw. ihre Gliederungen übertragen oder aber von den Ländern selbst bzw. von von diesen beauftragten Dritten umgesetzt.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Mittelbewirtschaftung durch die Arbeitsagenturen kostengünstiger ist, da dort ohnehin administrative Kosten anfallen und die Vorhaltung entsprechender Strukturen auf der Länderebene entfällt. Dem steht auf den ersten Blick das Länderinteresse gegenüber, unmittelbar steuernden Einfluss auf die Bewilligung von mit Landesmitteln finanzierten Förderinstrumenten auszuüben, wofür etwas höhere Verwaltungskosten in Kauf genommen werden. Die Implementationsanalysen<sup>25</sup> konnten jedoch zeigen, dass weder die Mittel-

<sup>25</sup> Vergleiche Abschnitt 6.2.

übertragung per se zu einem Steuerungsverlust führt noch die eigenständige Mittelbewirtschaftung zwingend größere Steuerungseinflüsse nach sich zieht: So wird einerseits in Mecklenburg-Vorpommern die Abwicklung der Landeskofinanzierung von ABM durch die Landesversorgungsämter vorgenommen, ohne das damit in nennenswertem Maße die Maßnahmeauswahl beeinflusst wurde; vielmehr wurden mit Landesmitteln nur zuvor bereits von den Arbeitsagenturen bewilligte ABM unterstützt. In Thüringen lag die Mittelbewirtschaftung von SAM ebenfalls bei einem Dritten, der vom Freistaat beauftragten Gesellschaft für Arbeits- und Wirtschaftsförderung des Freistaats Thüringen (GFAW). Durch intensive Abstimmungsprozesse zwischen den Regionalstellen der GFAW und den Arbeitsagenturen vor Ort gelang es hingegen in diesem Fall, die Maßnahmebewilligung der Arbeitsagenturen mit den landespolitischen Intentionen in weit gehende Übereinstimmung zu bringen. Andererseits zeigte die Analyse von Verwaltungsvereinbarungen zwischen Ländern und Regionaldirektionen, dass die landespolitischen Ziele als Vorgabe für den Mittelbewirtschaftungsprozess durch die Arbeitsagenturen teilweise nur sehr abstrakt formuliert wurden, in anderen Fällen hingegen einen sehr hohen Konkretisierungsgrad erreichten. Im letztgenannten Fall konnten somit die Arbeitsagenturen bei der Bewirtschaftung von Landesmitteln mit sehr dezidierten Kriterien, beispielsweise hinsichtlich besonders zu unterstützender Einsatzfelder oder Zielgruppen, arbeiten und damit spezifische Landesinteressen durchaus berücksichtigen.

#### **2.2.4.2 Ziele der Länder bei der Kofinanzierung**

Ungeachtet der bundeseinheitlichen allgemeinen gesetzlichen Grundlagen von ABM und SAM konnte für die einzelnen Länder eine sehr unterschiedliche finanzielle Beteiligung an diesen Beschäftigung schaffenden Förderinstrumenten festgestellt werden.<sup>26</sup> Auch die mit der Landeskofinanzierung verfolgten Ziele sind, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, durchaus heterogen und werden vom jeweiligen arbeitsmarktpolitischen Problemdruck ebenso beeinflusst wie von anderen (fach-)politischen Überlegungen sowie Prämissensetzungen.

Die identifizierten länderspezifischen Zielintentionen im Einzelnen sind in Anhang 1 dargestellt.<sup>27</sup> Diese Befunde zusammenfassend, ergibt sich folgender Überblick zu den Zielen der Länder bei der Mitfinanzierung von ABM und SAM.

---

<sup>26</sup> Vergleiche dazu den vorstehenden Abschnitt.

<sup>27</sup> Die entsprechenden Darstellungen fußen im Wesentlichen auf den expliziten Formulierungen in den Richtlinien, Programmen etc. zur Landeskofinanzierung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

### Übersicht 13 Ziele der Länder bei der Kofinanzierung von ABM und SAM

Land	Zeitraum	Förderinstrument / Ziele
Baden-W.	-	beide: keine Landeskofinanzierung im Untersuchungszeitraum
Bayern	bis 2002	ABM: allgemeine Ziele des Gesetzgebers; insbesondere Förderung von Maßnahmen der Wald- und Landschaftspflege
Berlin	bis 2003 bzw. heute	beide: Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige, schwer vermittelbare Personen, v.a. Ältere ab 55 Jahren
Brandenburg	bis 2003 bzw. bis heute	beide: Unterstützung qualitativ hochwertiger Projekte, die einen Beitrag zur Strukturentwicklung leisten; Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen
Bremen	bis 2004  bis 2003	ABM: Abbau von Arbeitslosigkeit; dauerhafte und qualifikationsgerechte Wiedereingliederung von Arbeitslosen; Unterstützung strukturverbessernder Maßnahmen SAM: Beschäftigung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen in Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, zur Verbesserung des Angebotes bei den sozialen Diensten und in der Jugendhilfe
Hamburg	bis 2003 bzw. heute	beide: Erhöhung der Integrationschancen von schwer vermittelbaren (Langzeit-)Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt durch Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit
Hessen	1999	ABM: Brückenfunktion in den allgemeinen Arbeitsmarkt; Unterstützung sozial und ökologisch relevanter Bereiche; Förderung von Langzeitarbeitslosen (18 Monate und länger arbeitslos)
Meckl.-V.	bis 2003 ab 2004	beide: allgemeine Ziele des Gesetzgebers ABM: Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonderes förderungsbedürftige Personen, v.a. von Langzeitarbeitslosen, Älteren ab 55 Jahren und schwer Behinderten; Erhalt und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit
Niedersachsen	bis 2002	beide: Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt; Unterstützung besonders förderungsbedürftiger Personen, insbesondere junger Menschen unter 25 Jahren
NRW	bis 2000	ABM: allgemeine Ziele des Gesetzgebers; lokal-, regional- sowie strukturpolitische Intentionen
Rheinland-Pfalz	bis 2004	ABM: allgemeine Ziele des Gesetzgebers
Saarland	bis heute  bis 2003	ABM: Unterstützung besonders förderungsbedürftiger Personen in den in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Kultur; vor allem bei kleinen und gemeinnützigen Trägern; Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten SAM: Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen
Sachsen	bis heute  2002-2003	ABM: temporäre Beschäftigung für besonders förderungsbedürftige Personen; Strukturwirksamkeit von Arbeitsförderung durch Verknüpfung mit investiven Mitteln SAM: Beseitigung von Hochwasserschäden; temporäre Beschäftigung für besonders förderungsbedürftige Personen
Sachsen-Anhalt	bis 2003 bzw. 2004 seit 2005	beide: temporäre Beschäftigung für besonders förderungsbedürftige Personen; Vorbereitung investiver Vorhaben und Verbesserung der Infrastruktur ABM: Umsetzung nur noch im Rechtskreis des SGB II nach Kriterien der zuständigen Kommunen
Schleswig-Holstein	bis 2004  bis 2003	ABM: temporäre Beschäftigung, insbesondere für Frauen, Jüngere ohne Berufsabschluss, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und schwer behinderte Menschen; Anschluss an das Berufsleben finden SAM: Eröffnung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze
Thüringen	bis 2003	ABM: allgemeine Ziele des Gesetzgebers SAM: Förderung strukturwirksamer Vorhaben; Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen

Die Länder unterscheiden sich demnach nicht nur in Bezug auf die finanzielle Unterstützung der verschiedenen Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente, sondern auch dahingehend, dass sie mit deren Kofinanzierung unterschiedliche Ziele verfolgen. So wird bzw. wurde das Förderziel, über Beschäftigung schaffende Förderinstrumente eine Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen in den westdeutschen Bundesländern häufiger und stärker verfolgt als in den neuen Ländern. Demgegenüber wird in Ostdeutschland der Unterstützung strukturwirksamer Vorhaben durch die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen ein höherer Stellenwert eingeräumt. Letztlich kommen in diesen unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen die differenzierten arbeitsmarktpolitischen und sozioökonomischen Problemlagen zum Ausdruck.

### **2.2.5 Exkurs: Kommunalpolitische Unterstützung von ABM**

Neben Bund und Ländern waren im Untersuchungszeitraum 1999-2004 nicht wenige Kommunen arbeitsmarktpolitisch engagiert und unterstützten in diesem Rahmen teilweise auch ABM.

Die diesbezügliche Motivation der kommunalen Ebene ergab sich nicht zuletzt aus haushalterischen Überlegungen: Da die Anzahl der Sozialhilfeempfängenden in hohem Maße von Arbeitslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit abhing, stiegen bei den für die Sozialhilfeleistungen verantwortlichen Kommunen mit zunehmender Arbeitslosigkeit auch die Ausgaben für eben diese Sozialhilfe. Durch die kommunale Mitfinanzierung von ABM sollte daher mitunter – der bis Ende 2003 mögliche – Versuch unternommen werden, durch die gezielte Einbeziehung von Sozialhilfeempfängenden in länger andauernde ABM und den damit verbundenen Erwerb von Leistungsansprüchen diese wieder in den Leistungsbezug der Arbeitsagenturen (Arbeitslosengeld) und aus dem Leistungsbezug der Kommunen (Sozialhilfe) zu bekommen.

Eine systematische Erfassung des Engagements von Kommunen zu Gunsten von ABM war im Rahmen des Auftrages nicht zu leisten. Gleichwohl konnte beispielhaft ermittelt werden, dass der diesbezügliche Einsatz von Kommunalfinanzen einen mitunter hohen Umfang erreichte:

- So hat die Stadt Frankfurt am Main im Rahmen des so genannten „Stadtprogramm“ im Zeitraum 2000-2004 immerhin etwa 7,5 Mio. € an die örtliche Agentur für Arbeit zur Mittelbewirtschaftung übertragen, um damit im kommunalen Interesse liegende ABM – vorrangig zur Unterstützung besonders förderbedürftiger Personen, d. h. Beziehenden von Arbeitslosen- und Sozialhilfe – finanziell zu flankieren. Damit wurde im genannten Zeitraum etwa jedes Zweite von der Arbeitsagentur geförderte ABM-Beschäftigungsverhältnis aus kommunalen Mitteln unterstützt.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> In gewisser Weise hat die kommunale ABM-Förderung durch die Stadt Frankfurt am Main damit auch den Ausstieg des Landes Hessen aus der Kofinanzierung von ABM im Jahr 1999 kompensieren wollen.

- Nach Angaben der Regionaldirektion Sachsen haben sächsische Kommunen im Jahr 2003 insgesamt etwa 9 Mio. € Mittel zur Kofinanzierung von ABM aus ihren Haushalten eingesetzt.

### 3 Ziele und Intentionen der Akteure vor Ort beim Einsatz vom ABM

Vorstehend<sup>29</sup> wurden die vom Gesetzgeber mit dem Einsatz von ABM intendierten Ziele aufgezeigt, die in den entsprechenden Paragraphen des SGB III und in den Begründungen zu zentralen Gesetzesänderungen im Zeitraum 1999 bis 2004 ihren Niederschlag gefunden haben. Nachfolgend soll ergänzend dazu heraus gearbeitet werden, inwieweit die ABM umsetzenden und durchführenden Akteure vor Ort diese gesetzlich intendierten Ziele aufgegriffen, gegebenenfalls ergänzt sowie durch regionale, lokale oder auch individuelle Schwerpunktsetzungen spezifisch ausgerichtet haben. Dies deshalb, weil vor allem die Zielintentionen der Akteure vor Ort letztlich den konkreten Einsatz von ABM – im Rahmen der gesetzlichen Handlungsspielräume, teilweise aber auch darüber hinaus – entscheidend prägen. Entsprechend ihrer Bedeutung für den Umsetzungsprozess von ABM wird insbesondere den Intentionen der dieses Förderinstrument ABM finanzierenden, bewilligenden und in diese zuweisenden Institutionen (Agenturen für Arbeit; Länder bzw. deren Umsetzungsagenturen; Kommunen), der ABM beantragenden Akteure (Träger) sowie der ABM-Beschäftigten selbst nachgegangen.

Zunächst ist festzuhalten: Die an der Implementation von ABM vor Ort beteiligten Akteure orientieren sich beim Einsatz von ABM eher an den weit gefassten allgemeinen Zielen der Arbeitsförderung (§ 1 SGB III) als an enger formulierten instrumentenspezifischen Zielen von ABM (§§ 260 ff. SGB III). Insgesamt konnten fünf Zielbereiche identifiziert werden, die von den handelnden Akteuren verfolgt werden, allerdings – wie noch zu zeigen sein wird – in durchaus unterschiedlichem Maße gewichtet sind. Zu diesem breiten Zielspektrum gehören:

- die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und die Verbesserung der Eingliederungsaussichten;
- der Erhalt bzw. die Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit;
- die unmittelbar arbeitsmarktentlastende Schaffung temporärer Beschäftigung und Einkommen;
- die Erreichung besonders förderungsbedürftiger Personen sowie
- die Erzielung lokal-, regional- und strukturpolitischer Wirkungen mittels öffentlich geförderter Beschäftigung.

Innerhalb dieses breiten Zielspektrums von ABM war im Untersuchungszeitraum 1999 bis 2004 die Integration in den Arbeitsmarkt, ausgehend von der Abschätzung realistischer Zielerreichungsmöglichkeiten, nur bei einigen wenigen Akteuren das vorrangige Ziel beim Einsatz dieses Förderinstruments.<sup>30</sup> Dies gilt im Übrigen für beide Möglichkeiten der Einlösung des Integrati-

---

<sup>29</sup> Vergleiche Abschnitt 2.2.1.

<sup>30</sup> Im Unterschied dazu wurden die Integrationschancen mittels ABM in den 70er und 80er Jahren (für die alten Bundesländer) von den GesprächspartnerInnen noch deutlich höher eingeschätzt, wozu auch die günstigere Arbeitsmarktsituation Anlass gab. Hingegen schätzten die interviewten Akteure das Integrationsziel für die neuen Bundesländer bereits seit Übernahme des Arbeitsförderungsgesetzes als weitgehend unrealistisch ein. Vielmehr wurde vielfach davon ausgegangen, mittels ABM eine zeitliche Brücke bis zum erwarteten – letzten aber nur kurzen, auf die Jahre 1993-1996 begrenzten – Aufschwung in diesem Teil der Bundesrepublik schaffen zu können.

onsziels – die unmittelbare Schaffung von im Anschluss an die Maßnahme marktmäßig finanzierten (Anschluss-)Arbeitsplätzen durch die quasi vorbereitende ABM einerseits und die mittelbare Einmündung in ein marktfinanziertes Beschäftigungsverhältnis bei Dritten andererseits. Insofern werden die durch den Gesetzgeber zum 1. Januar 2004 veränderten gesetzlichen Ziele von ABM, die mit der Abkehr vom Vorrang des Integrationsziels und der nunmehrigen Betonung des Erhalts bzw. der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit einerseits sowie der Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten in von Arbeitslosigkeit überproportional betroffenen Regionen andererseits (Marktersatz) quasi einem Paradigmenwechsel gleichkommen<sup>31</sup>, von den meisten Akteuren vor Ort auch als späte Akzeptanz der arbeitsmarktpolitischen Realitäten positiv bewertet.

In regionaler Differenzierung dieser grundsätzlichen Einschätzung durch die Akteure vor Ort konnte festgestellt werden, dass in den westdeutschen Agenturbezirken mit zumindest grundsätzlich funktionsfähigen regionalen Arbeitsmärkten das Integrationsziel eine etwas stärkere Gewichtung findet als in den ostdeutschen Agenturbezirken mit ihren i.d.R. nicht funktionsfähigen regionalen Arbeitsmärkten – jedoch ohne dass es in Westdeutschland im Ranking der angestrebten Ziele die Spitzenposition einnimmt. Vor diesem Hintergrund wird die Marktersatzfunktion von ABM in einigen wenigen westdeutschen Agenturbezirken, für die dieses Instrument letztlich weder gedacht noch problemadäquat ist, auch dezidiert abgelehnt. Umgekehrt spielen in den Agenturbezirken der neuen Bundesländer lokal-, regional- und strukturpolitische Intentionen, z. B. die Schaffung dauerhaft gesellschaftlicher Werte oder die temporäre Sicherung kommunaler Aufgaben, beim ABM-Einsatz eine größere Rolle als in denjenigen der alten Bundesländer. Darüber hinaus nehmen die ostdeutschen Akteure vor Ort überdurchschnittlich oft umfassendere gesellschaftliche Perspektiven ein, wie etwa „Wohlstandsmehrung und Stärkung regionaler Kaufkraft“, „sozialer Ausgleich“ und „Erhaltung des sozialen Friedens“.

In zeitlicher Differenzierung zeigt sich, dass das Ziel der Erreichung besonders förderungsbedürftiger Personen mit Inkrafttreten des Job-AQTIV-Gesetzes im Jahr 2002 insofern modifiziert ausgeformt wurde, als dass – dem Präventionsgedanken folgend – in stärkerem Maße als noch zuvor auch nicht Langzeitarbeitslose in ABM beschäftigt wurden.<sup>32</sup>

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Mehrzahl der befragten Akteure den zweifellos vorhandenen Konflikten zwischen einigen der fünf wichtigsten Ziele von ABM durchaus bewusst ist. Die GesprächspartnerInnen sehen potenzielle und tatsächliche<sup>33</sup> Konfliktlinien insbesondere wie folgt:

- Mit zunehmenden Umfang der Schaffung temporärer Beschäftigung mittels ABM erweist sich die Integration in den Arbeitsmarkt, nicht zuletzt in Folge abnehmenden Grenznutzens, als schwierig.

---

<sup>31</sup> Vergleiche dazu die entsprechenden Befunde im Abschnitt 2.2.1.

<sup>32</sup> Vergleiche Abschnitt 6.1.

<sup>33</sup> Vergleiche Abschnitt 7.6.



- Um so stärker besonders förderungsbedürftige Personen in ABM einbezogen werden, um so problematischer ist die Integration in den Arbeitsmarkt einerseits und die Umsetzung tendenziell anspruchsvollerer Maßnahmen zur Erreichung lokal-, regional- und strukturpolitischer Wirkungen andererseits.
- Das Zusätzlichkeitskriterium für Marktersatzmaßnahmen schließlich steht in gewissem Widerspruch zum Erhalt bzw. zur Wiedererlangung berufsfachlicher Qualifikationen als einer der drei Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit<sup>34</sup>, weil sich damit die Forderung nach zusätzlichen, mithin marktfernen Tätigkeiten und die Notwendigkeit marktnaher, marktähnlicher Tätigkeiten zum Erwerb berufsfachlicher Qualifikationen gegenüber stehen.

Die spezifischen, teilweise unterschiedlichen oder unterschiedlich gewichteten Zielsetzungen der einzelnen Akteure des Einsatzes von ABM können, in Ergänzung zu den vorstehend skizzierten allgemein gültigen Einschätzungen, wie folgt umrissen werden.

**Agenturen für Arbeit:** Für die Agenturen für Arbeit stehen, ausgehend von den im Rahmen der Implementationsanalysen<sup>35</sup> geführten Gesprächen, folgende Ziele im Mittelpunkt des ABM-Einsatzes: Sowohl in den westdeutschen als auch in den ostdeutschen Agenturbezirken wird ABM als arbeitsmarktpolitische ultima ratio für besonders förderungsbedürftige Personen<sup>36</sup> verstanden, auf Grund der jeweiligen Problemsituationen aber in unterschiedlichen Umfang eingesetzt.<sup>37</sup> Insofern geht es den Arbeitsagenturen in erster Linie darum, mittels Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten bzw. durch die Finanzierung von Beschäftigung statt Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit zu durchbrechen, befristet eine soziale und gewisse arbeitsmarktliche Integration zu fördern sowie die Beschäftigungsfähigkeit der davon Betroffenen wieder herzustellen, zu erhalten oder zu verbessern.

In Folge der unterschiedlichen Arbeitsmarktlagen und des dementsprechend verschieden dimensionierten Instrumenteneinsatzes werden ABM in westdeutschen Agenturbezirken jedoch häufiger auf ganz besonders förderungsbedürftige Personen mit individuellen Benachteiligungen ausgerichtet, während in den ostdeutschen Agenturbezirken oft auch allein marktbenachteiligte Personen in ABM zugewiesen werden. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass ABM in Westdeutschland teilweise auch zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit eingesetzt wird, wohingegen dies in Ostdeutschland nur ausnahmsweise eine Rolle spielt.<sup>38</sup> Des Weiteren denken die ostdeutschen Arbeitsagenturen beim Einsatz von ABM häufiger als die westdeutschen in lokal-, regional-, struktur- und gesellschaftspolitischen Wirkungsdimensionen. Schließlich ist darauf zu verweisen, dass das Integrationsziel weder von der Mehrzahl der westdeutschen noch der ost-

---

<sup>34</sup> Eine Definition von Beschäftigungsfähigkeit im Kontext der vorliegenden Untersuchung findet sich in Abschnitt 6.6.1.

<sup>35</sup> Vergleiche Abschnitt 6.2.

<sup>36</sup> Bereits an dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass für die präzise Bestimmung förderungsbedürftiger Personen durch die Arbeitsagenturen eigentlich komplexe Feststellungsverfahren notwendig wären, die die jeweiligen individuellen Besonderheiten erfassbar machen. Aus Praktikabilitätsgründen muss hingegen vielfach mit allgemeinen merkmalsbezogenen (statistischen) Zuordnungen zu bestimmten Personengruppen gearbeitet werden, die jedoch bestenfalls Hilfscharakter tragen können.

<sup>37</sup> Eingehend Abschnitt 6.1.

<sup>38</sup> Vergleiche dazu auch die Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung im Abschnitt 6.4.1.

deutschen Agenturbezirke als vorrangig zu verfolgen betrachtet wird. Allerdings wird im Vergleich beider Regionen diesem Ziel von ABM, nicht zuletzt auf Grund der stärker individuell ausgerichteten Maßnahmen, in Westdeutschland ein etwas größerer Stellenwert eingeräumt als in Ostdeutschland.<sup>39</sup>

**Bundesländer:** Die ABM in zahlreichen Fällen kofinanzierenden Länder bzw. deren Umsetzungsagenturen verfolgen, je nach landespolitischen Schwerpunktsetzungen, eines oder auch mehrere der vorstehend benannten fünf Ziele.<sup>40</sup> Auch die Betrachtung dieser Akteurebene zeigt, dass das Integrationsziel – vor dem Hintergrund realistischer Situationseinschätzungen – zumeist nicht als vorrangig betrachtet wird, auch wenn dessen Erreichung gleichwohl immer erwünscht ist. Vielmehr stehen die Einbeziehung bestimmter förderungsbedürftiger Personen in ABM (z. B. Jugendliche oder Ältere), die soziale und temporäre arbeitsmarktliche Integration dieser Menschen und der Erhalt, die Wiedererlangung bzw. die Verbesserung von deren Beschäftigungsfähigkeit im Mittelpunkt der Zielprogrammatisierung der meisten Länder.

Im Zielkanon vor allem der ostdeutschen Bundesländer spielt darüber hinaus die Arbeitsmarktentlastung mittels ABM eine Rolle. Darüber hinaus verfolgen einige der neuen Länder auch dezidiert lokal-, regional- und strukturpolitische Intentionen beim ABM-Einsatz (z. B. die temporäre Bereitstellung von personenbezogenen Dienstleistungen oder die Schaffung nachhaltiger materieller Infrastrukturen im Bereich des Tourismus, wie etwa von Radwegen), wobei dies im Fall von Thüringen weniger für die Kofinanzierung von ABM als vielmehr für die landespolitische Flankierung von SAM gilt.

**ABM kofinanzierende, lokale und regionale Akteure:** Im Wesentlichen sind es vor allem Kommunen, die neben den Arbeitsagenturen, den Bundesländern und den Maßnahmeträgern selbst, einen – häufig bescheidenen, für die Abdeckung der gesamten Maßnahmekosten gleichwohl aber wichtigen – Beitrag zur Finanzierung von ABM leisten. Wenngleich die Ziele kommunaler Kofinanzierung von ABM im Einzelfall sehr unterschiedlich sind, lassen sich gleichwohl auch verallgemeinernde Aussagen treffen. Empirische Basis dafür sind gleichfalls die im Zuge der Implementationsanalysen realisierten Akteursgespräche.

Im Kern geht es den Kommunen mit der Kofinanzierung von ABM darum, freiwillige Aufgaben zu erfüllen oder aber – absehbar nicht finanzierbare und mittels ABM förderfähige – vorgezogene Pflichtleistungen zu erbringen. Wenngleich im letztgenannten Fall die Abgrenzung und Kontrolle der Zusätzlichkeit schwierig ist, erbrachten die geführten Interviews keine Hinweise auf systematische Probleme in dieser Hinsicht. Dies gilt sowohl vor dem Hintergrund der schwierigen Situation der Gemeindefinanzen als auch angesichts des Umstandes, das bis Ende 2003 die drittelparitätisch besetzten Selbstverwaltungsausschüsse der Arbeitsagenturen in die Bewilligung von ABM eingebunden waren und insofern Maßnahmebewilligungen im Regelfall durch Konsentscheidungen getragen wurden.

---

<sup>39</sup> Dies bestätigen auch die im Abschnitt 6.5.1 angestellten Untersuchungen zu den Träger- und Maßnahmetrukturen.

<sup>40</sup> Vergleiche dazu ausführlicher Abschnitt 2.2.4.

Einige Kommunen haben, wie an anderer Stelle bereits beispielhaft gezeigt, im Übrigen mit gemeindlichen Finanzen auch deshalb ABM kofinanziert, um auf diesem Wege bislang arbeitslose Sozialhilfebeziehende durch den Neu- bzw. Wiedererwerb von Leistungsansprüchen an die Arbeitslosenversicherung diese Personen aus der kommunal zu tragenden Sozialhilfe zu bekommen.<sup>41</sup>

**ABM-Träger:** Im Ergebnis zahlreicher Interviews mit ABM-Trägern vor Ort und in Auswertung einer standardisierten, online-gestützten Trägerbefragung lassen sich die ABM beantragenden und durchführenden Träger idealtypisch<sup>42</sup> wie folgt unterscheiden, wobei diese Typologie deutliche Implikationen für die von den jeweiligen Trägern verfolgten Ziele hat.

Im Kern sind drei Trägertypen zu unterscheiden, wobei der Zweite weniger homogen ist als die beiden anderen und sich bei diesem zweiten Typ zudem eine Binnendifferenzierung ausmachen lässt:

- *Träger, deren originärer Geschäftszweck die Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist (Typ A).* Dazu gehören etwa Arbeitsfördergesellschaften, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften u. ä. Träger. Die Ziele dieser ABM-Träger entsprechen, gemäß dem Geschäftszweck dieses Trägertyps, im Wesentlichen den gesetzlich administrierten oder durch Durchführungsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit bzw. ermessenslenkende Weisungen der Arbeitsagenturen spezifizierten Zielen von ABM. Modifizierungen dieser Ziele ergeben sich aus den spezifischen Zielen der Gesellschafter dieser Träger sowie denjenigen etwaiger Kofinanziers der Maßnahmen, vor allem der Bundesländer und Kommunen. Auf den Trägertyp A entfällt ein bedeutender Teil der Träger wie auch der ABM-Beschäftigten.
- *Träger mit anderen als arbeitsmarktpolitischen Geschäftszwecken,* wobei sich bei diesem Typ B drei Subtypen identifizieren lassen:
  - Kommunen, vor allem Städte, Gemeinden und Ämter (Typ B1). Diesen Trägern dienen ABM, wie bereits vorstehend skizziert, dazu, freiwillige und/oder vorgezogene kommunale Pflichtaufgaben zu erfüllen. Insofern werden mithin lokal-, regional- und/oder strukturelle Ziele in verschiedenen Bereichen verfolgt.
  - Vereine, Wohlfahrtsverbände u. ä. Träger (Typ B2). Diese Träger haben sehr verschiedenartige Geschäftszwecke und nutzen ABM vor diesem Hintergrund für außerordentlich heterogene Ziele. Dabei gilt, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei diesen Trägern im Regelfall Mittel zur Erfüllung des eigentlichen Geschäftszwecks sind und von Sport und Kultur über Jugendarbeit bis hin zur Altenpflege reichen können.
  - Länder, in Form von Ministerien, nachgeordneten Einrichtungen bzw. in Ländereigentum befindlichen Institutionen (Typ B3). Die mit dem Einsatz von ABM verfolgten Ziele hängen bei diesen Trägern von deren originären Geschäftszweck ab, sind insofern zumeist nicht ausschließlich arbeitsmarktpolitisch determiniert und im Übrigen weniger homogen

---

<sup>41</sup> Vergleiche Abschnitt 2.2.5.

<sup>42</sup> In der Praxis gibt es eine ganze Reihe von Schnittmengen zwischen diesen, idealtypisch abgegrenzten, Trägertypen. Diese Überlappungen dürften zwischen den Trägertypen A und B1 am größten sein.

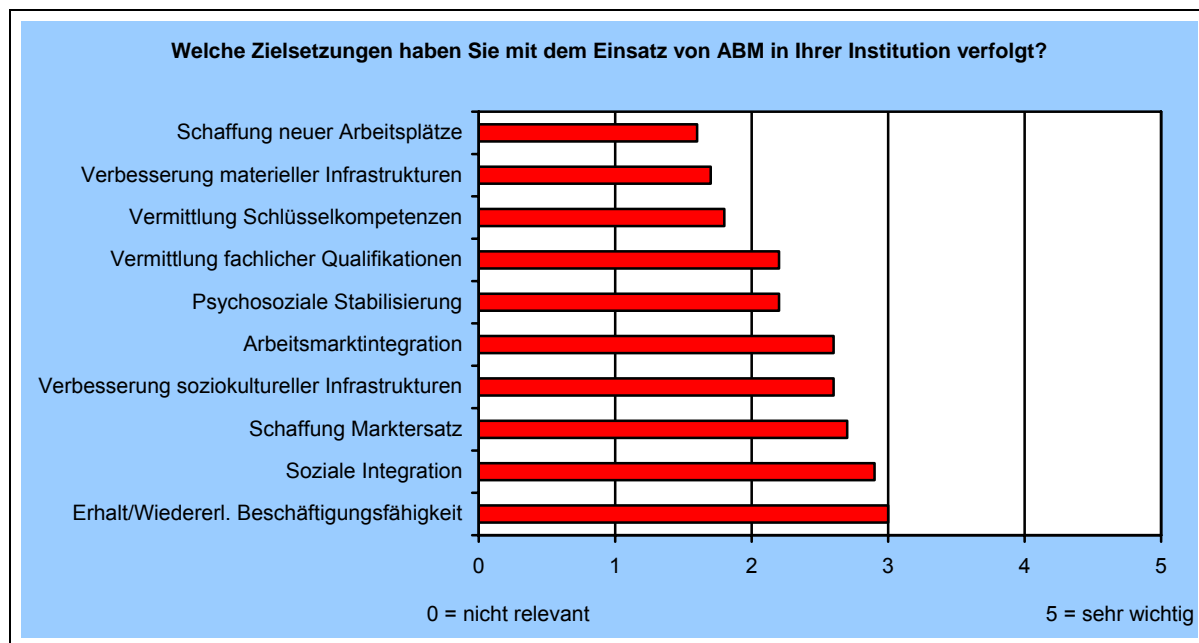
als die Ziele der anderen Gebietskörperschaften. Hinweise auf diesen Trägertyp finden sich praktisch für jedes Bundesland in den Haushalten einzelner Ressorts<sup>43</sup>; dabei gehören Forschungseinrichtungen ebenso zur Einsatzpalette von ABM wie Schulen und staatliche Forstämter.

Auf den Trägertyp B entfällt ein bedeutender Teil der Träger wie auch der ABM-Beschäftigten, wobei die o.a. Reihenfolge auch das jeweilige Gewicht der einzelnen Subtypen ausdrückt.

- *Träger mit kommerziellen bzw. privatwirtschaftlichen Geschäftszwecken und Interessen (Typ C).* Dabei handelt es sich im Regelfall um private Unternehmen, die zumeist im Rahmen von Vergabemaßnahmen arbeitsmarktpolitisch aktiv wurden. Auf diesen Trägertyp entfällt der geringste Teil der Träger wie auch der ABM-Beschäftigten.

Die folgende Übersicht verdeutlicht die von der Gesamtheit befragter ABM-Träger<sup>44</sup> mit dem Einsatz dieses Beschäftigung schaffenden Förderinstrumentes verfolgten Ziele.

#### Übersicht 14 Ziele von ABM-Trägern beim Einsatz von ABM



Quelle: Erhebung bei ABM-Trägern 2005

Erkennbar ist insbesondere, dass die befragten Träger den Zielen „Erhalt bzw. Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit“ und „Soziale Integration“ die größte Bedeutung beimessen, dem Ziel der „Schaffung neuer Arbeitsplätze“ hingegen die geringste. Das Ziel der „Arbeitsmarktintegration“ nimmt einen mittleren Platz ein.

<sup>43</sup> So weist beispielsweise die Haushaltsrechnung Niedersachsens für das Jahr 2003 aus, dass in den Landeshaushalt „Zuweisungen der Bundesagentur für Arbeit im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ in Höhe von 2,6 Mio. € geflossen sind.

<sup>44</sup> Vergleiche Abschnitt 6.4.2.

Eine identische Fragestellung zu den Zielen von SAM zeigte, dass die Träger bei beiden Beschäftigung schaffenden Förderinstrumenten vergleichbare Ziele verfolgten. Auch erbrachte die Befragung, dass die Träger im Zeitverlauf – erfragt wurden die Zielsetzungen im Zeitraum 1999-2003 bzw. seit 2004 – nur geringfügige Veränderungen bei den von ihnen verfolgten Zielen artikulierten.

**ABM-Beschäftigte:** Die ABM-Beschäftigten verfolgen mit der Maßnahmeteilnahme zwar sehr unterschiedliche Ziele, die sich insbesondere aus der jeweiligen individuellen bzw. familiären Situation ableiten. Gleichwohl konnten auf der Grundlage einer breit angelegten Befragung von insgesamt 2.363 ABM-Beschäftigten in zehn ausgewählten Agenturbezirken aller fünf Strategietypen, die als repräsentativ einzuschätzen ist<sup>45</sup>, folgende schwerpunktmäßig angestrebten Ziele identifiziert werden.

Die befragten ABM-Beschäftigten gaben durchschnittlich etwa drei Ziele an, die sie mit der Teilnahme an ABM verbinden. Wie bei den anderen Akteuren auch, steht dabei das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt nicht an erster Stelle – 35 % der Befragten erwarteten, dass die ABM „auf (eine) Arbeitsaufnahme vorbereiten“ soll. Demgegenüber sind andere Ziele ungleich bedeutsamer, wobei sich Einzelne der Erwartungen mehreren Zielen von ABM zuordnen lassen:

- Schaffung temporärer Beschäftigung (und Einkommen):
  - „etwas Sinnvolles tun“ 77,1 %,
  - „mein Einkommen verbessern“ 65,5 %;
- Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit:
  - „unter Menschen kommen“ 66,1 %,
  - „etwas neues Lernen“ 41,3 %,
  - „an regelmäßiges Arbeitsleben gewöhnen“ 21,2 %,
  - „Schulabschluss nachholen“ 1 %;
- Erreichung lokal-, regional- und strukturpolitischer Wirkungen:
  - „etwas Sinnvolles tun“ 77,1 %.

Die Wünsche – nach mehr oder weniger langen Phasen von Arbeitslosigkeit – wieder etwas Nützliches tun zu können, nach sozialen Kontakten und nach Verbesserung der zumeist durch Arbeitslosengeld-, Arbeitslosenhilfe- oder Sozialhilfebezug geprägten Einkommen stehen somit eindeutig im Vordergrund. Dieser Zielfokus fand im Übrigen auch in verschiedenen Gruppengesprächen mit ABM-Beschäftigten in den zehn ausgewählten Agenturbezirken, wie die folgenden Interviewsequenzen zeigen, seine Bestätigung: *„... soziale Anerkennung und Integration durch ABM sind mir besonders wichtig ...“ – „... das Gefühl, zumindest vorübergehend wieder dazu zu gehören, nicht nur zum Arbeitsmarkt, sondern zur Gesellschaft an sich, ist nicht hoch genug einzuschätzen ...“ – „... dass ich es mir und anderen noch einmal beweise, noch arbeiten zu können und nicht zum alten Eisen zu gehören, ist schön ...“.*

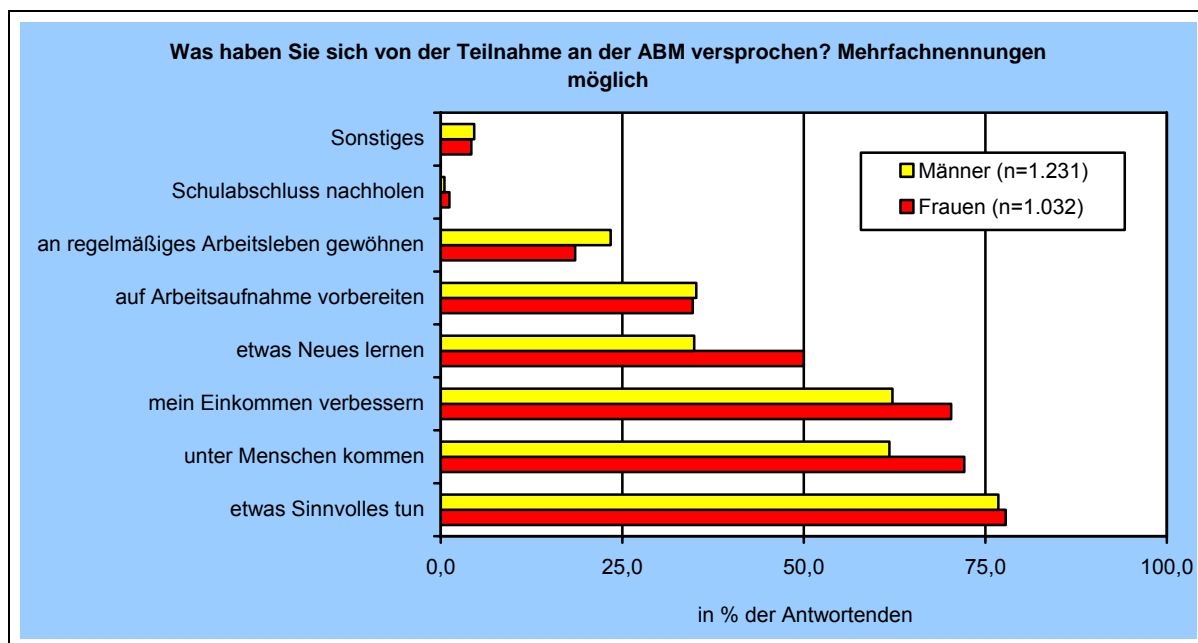
---

<sup>45</sup> Vergleiche Abschnitt 6.4.1.

In diesem Kontext sei hier bereits das häufig große Engagement vieler Arbeitslosen erwähnt, eine ABM-Stelle zu bekommen. Darauf verweisen zum Einen die Erhebungsbefunde unter ABM-Beschäftigten.<sup>46</sup> Zum Anderen unterstreichen dies die Aussagen befragter ArbeitsvermittlerInnen, wonach in der überwiegenden Mehrzahl der zehn ausgewählten Arbeitsagenturen im Untersuchungszeitraum eine dauerhaft hohe Nachfrage nach ABM durch Arbeitslose zu verzeichnen war, welche auf Grund begrenzter Mittel nicht vollständig befriedigt werden konnte. Überdies war insbesondere für die neuen Bundesländer festzustellen „... , dass Zuweisungen in ABM oft auf Initiative und kontinuierliches Nachfragen der Arbeitslosen erfolgten ...“.

Die Erwartungshaltungen bezüglich der ABM-Teilnahme sind bei den verschiedenen besonders förderbedürftigen Personengruppen in der Tendenz zwar ähnlich, im Einzelfall jedoch durchaus unterschiedlich akzentuiert.

### Übersicht 15 Ziele bzw. Erwartungen von ABM-Beschäftigten



Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

- Frauen erhoffen sich überproportional häufig „unter Menschen (zu) kommen“, das „... Einkommen (zu) verbessern“ und „etwas Neues (zu) lernen“. Unterproportional sind dagegen die Erwartungen in Hinblick auf „an regelmäßiges Arbeitsleben gewöhnen“ ausgeprägt. Spiegelbildlich dazu sind die Erwartungen der Männer.
- Bemerkenswert sind auch die teilweise sehr deutlichen Erwartungsunterschiede zwischen ost- und westdeutschen ABM-Beschäftigten. Teilnehmende aus den neuen Bundesländern erhoffen sich überdurchschnittlich oft „etwas Sinnvolles (zu) tun“ (79% gegenüber 62% bei westdeutschen ABM-Beschäftigten), „unter Menschen (zu) kommen“ (68% bzw. 50%) und das „... Einkommen (zu) verbessern“ (66% bzw. 59%). Unterdurchschnittlich sind dagegen

<sup>46</sup> Vergleiche Abschnitt 6.4.1.

die Erwartungen in Hinblick „auf (eine) Arbeitsaufnahme vorbereiten“ (34% bzw. 50%), „an regelmäßiges Arbeitsleben gewöhnen“ (20% bzw. 34%) und „Schulabschluss nachholen“ (1% bzw. 6%) ausgeprägt.

- Mit zunehmendem Alter sinken insbesondere die Erwartungen, sich „auf (eine) Arbeitsaufnahme vor(zu)bereiten“ und „etwas Neues (zu) lernen“, während bei jüngeren ABM-Beschäftigten genau diese Erwartungshaltungen überproportional stark ausgeprägt sind wie auch der Wunsch einen „Schulabschluss nach(zu)holen“.
- Personen mit Migrationshintergrund wollen sich nach eigenem Bekunden überproportional häufig „auf (eine) Arbeitsaufnahme vorbereiten“, „an regelmäßiges Arbeitsleben gewöhnen“ und einen „Schulabschluss nachholen“.

In Bezug auf die im Untersuchungskontext stehenden Beschäftigung schaffenden Maßnahmen ist im Übrigen zu sagen, dass ABM und SAM zumeist mit ähnlichen Zielstellungen eingesetzt wurden.

Abschließend soll darauf verwiesen werden, dass sich die skizzierten Zielsetzungen der einzelnen Akteure beim Einsatz von ABM im Zeitverlauf nur unwesentlich verändert haben. Auch die mehrfach modifizierten gesetzlichen und förderrechtlichen Rahmenbedingungen von ABM, wie etwa durch das Job-AQTIV-Gesetzes und das Dritte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, haben diesbezüglich kaum zu Veränderungen geführt. Allerdings trugen andere Weichenstellungen – wie noch zu zeigen sein wird – dazu bei, dass die Bedeutung des arbeitsmarktpolitischen Förderinstruments ABM im Vergleich zum Jahr 1999 tendenziell zurückgegangen ist; ein Prozess, der durch die Einführung der Förderung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung im Spätsommer 2004 durch die „Initiative für die zusätzliche Beschäftigung von Arbeitslosenhilfebeziehern“ verstärkt wurde.

#### 4            **Forschungsschwerpunkte bisheriger wissenschaftlicher Untersuchungen zu ABM**

In der Literatur finden sich bereits seit längerem zahlreiche wissenschaftliche Untersuchungen zu Wirkung und Wirksamkeit von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im Allgemeinen und von ABM im Besonderen.<sup>47</sup> Eine systematische Auswertung eines großen Teils der seit Beginn der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts erstellten Forschungsarbeiten erbrachte unter dem Blickwinkel des hier in Rede stehenden Auftrages das folgende Bild:<sup>48</sup>

- Das Gros der Untersuchungen hat sich mit ein, maximal zwei Aspekten der untersuchten Beschäftigung schaffenden Maßnahmen befasst: Mal standen die erreichten Integrationserfolge im Vordergrund der wissenschaftlichen Bemühungen, ein anderes Mal waren es die gesamtgesellschaftlichen bzw. gesamtfiskalischen Budgetwirkungen, in wiederum anderen Fällen standen die arbeitsmarktpolitischen Entlastungswirkungen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses.
- Komplexe Forschungsarbeiten, die mehrere Zieldimensionen der untersuchten arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente betrachteten oder aber umfassende Kosten-Nutzen-Analysen anstellten, bildeten dagegen – nicht zuletzt aus methodischen und finanziellen Gründen<sup>49</sup> – die Ausnahme.
- Während das von der Wissenschaft bearbeitete Forschungsfeld zunächst außerordentlich breit war, ist seit einigen Jahren eine deutliche Fokussierung auf die Untersuchung der Nettointegrationseffekte Beschäftigung schaffender Maßnahmen festzustellen. Dazu haben zum Einen die methodischen Fortschritte ebenso beigetragen wie die sich rasant verbessernden Möglichkeiten der Bereitstellung von Massendaten, wie etwa durch die IEB. Zum Anderen spiegelt sich darin auch das wachsende politische Interesse an diesbezüglichen Einschätzungen wider.
- Trotz einiger länderspezifischer Forschungsarbeiten<sup>50</sup> bilden bundesweite bzw. auf Ost- oder Westdeutschland insgesamt bezogene Analysen den räumlichen Schwerpunkt der bislang vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen.
- Bezogen auf die, mit vorliegendem Auftrag vornehmlich zu untersuchenden, Ziele von ABM ergeben sich schließlich folgende Ausrichtungen bisheriger wissenschaftlicher Arbeiten:
  - *Arbeitsmarktintegration:* Nachdem in der Vergangenheit wissenschaftliche Untersuchungen nur punktuell Aussagen zum Verbleib der ABM-Beschäftigten nach Ende der Maßnahmen treffen konnten, legt die Bundesagentur für Arbeit seit geraumer Zeit mit

---

<sup>47</sup> Vergleiche dazu die entsprechenden Titel im Literatur- und Quellenverzeichnis.

<sup>48</sup> Eine Auswahl ausgewerteter Untersuchungen mit deren Hauptfragestellungen, Analysemethoden und Befunden enthält Anhang 2.

<sup>49</sup> Vergleiche zu den methodischen Problemen exemplarisch Schöning, Werner (2002): Kosten-Nutzen-Analyse aktiver Arbeitsmarktpolitik, Forschungsstand und Ansatzpunkte der Evaluation im Rahmen des Modellprojektes „Kosten-Nutzen-Analyse für mehr Beschäftigung statt Alimentation“ als Teil des Gesamtprojektes „BiK - Beschäftigungsförderung in Kommunen“ der Bertelsmann Stiftung, Köln

<sup>50</sup> Vergleiche dazu exemplarisch Reschke, Steffen / Wagner, Gerald (2003): Evaluierung der Landesförderung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach SGB III im Freistaat Thüringen, Halle (Saale)



den Eingliederungsbilanzen und den darin enthaltenen Eingliederungsquoten Informationen zu den Bruttointegrationseffekten der Förderung vor. Mit der Umstellung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit vom Alt- auf das Neu- bzw. DWH-Verfahren können seit Beginn des Jahres 2005 auch unterjährig und vergleichsweise zeitnah diesbezügliche Informationen geliefert werden.<sup>51</sup> Die Fortschritte bei Methoden und Datenbereitstellung führen darüber hinaus zu einer rasant ansteigenden Zahl von mikroökonomischen Untersuchungen, die den Nettointegrationseffekten der Förderung nachgehen. Derzeitiger Nachteil dieser Analysen ist, neben methodischen Kritiken im Detail<sup>52</sup>, deren für politikrelevante Hinweise zu große Timelag.

- *Beschäftigungsfähigkeit*: Spätestens seit der in den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Kommission kreierten Standardformel von der zu erreichenden individuellen Beschäftigungsfähigkeit nähern sich verschiedene Wissenschaftsdisziplinen mit intensiven Diskussionen dieser Kategorie an, so auch die Arbeitsmarktforschung. Die hier in Rede stehenden Forschungsansätze sind, neben der häufig problematischen Aktivierung dieses Diskussionszusammenhangs<sup>53</sup>, vor allem dadurch charakterisiert, dass eine für arbeitsmarktpolitische Forschungszwecke erforderliche konkrete Operationalisierung dieser Kategorie noch immer aussteht.
- *Strukturwirksamkeit*: Vergleichbares gilt für die lokal-, regional- und strukturpolitischen Wirkungen von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Diesbezügliche Forschungsarbeiten setzen häufig kleinräumig an und stellen beispielhaft zumeist konkrete infrastrukturelle Effekte von ABM, SAM oder auch BSI dar.<sup>54</sup> Folge der so konturierten Untersuchungsansätze ist die bislang fehlende Definition und Operationalisierung von Strukturwirksamkeit, so dass räumlich weitreichendere oder gar bundesweite Aussagen zwangsläufig sehr schnell an Grenzen stoßen müssen.
- *Marktersatz*: Vor allem durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung werden kontinuierlich die Entlastungswirkungen verschiedener arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente, so auch von ABM, errechnet. Dabei werden absolute und direkte (Brutto-) Entlastungseffekte ermittelt; mithin indirekte Multiplikator- und Akzelleratoreffekte einerseits sowie Verdrängungs-, Mitnahme- und Substitutionseffekte andererseits nicht ein-

<sup>51</sup> Vergleiche dazu etwa den im März 2005 vom Statistikservice der Bundesagentur für Arbeit herausgegebenen Analytikreport. BA-Statistikservice (2005): Analyse des Verbleibs der Absolventen ausgewählter Maßnahmen, Analytikreport der Statistik, Nürnberg

<sup>52</sup> Die Kritik etwa von *Brinkmann* richtet sich z.B. auf die bislang nicht mögliche Berücksichtigung der Maßnahme-Heterogenität in den entsprechenden Modellen. Brinkmann, Christan (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33. Jg. H. 3, S. 483-499, Nürnberg, S. 493

<sup>53</sup> *Blaschke* und *Plath* haben diese problematische Sichtweise besonders klar herausgearbeitet: „Die Diskussion, die sich am EU-Begriff der Beschäftigungsfähigkeit (Gazier 1999) festmacht, zeigt nur besonders deutlich, wie schnell und falsch ein Diskussionszusammenhang aktiviert wird, in dem einzelnen Personen schließlich doch die Schuld an ihrem Schicksal am Arbeitsmarkt selbst zugeschrieben wird. ... Dass das zu kurz gegriffen ist, wird schnell klar, wenn man z.B. an die Analyse und Prävention von Unfällen denkt. Niemand würde hier alles nur von der Person her sehen, und nur dort ansetzen, um Unfälle zu verhüten. Das gleiche muss auch für die Prävention von Arbeitslosigkeit und die Arbeitsmarktforschung gelten.“ Blaschke, Dieter / Plath, Hans-Eberhard (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33. Jg. H. 3, S. 462-482, Nürnberg, S. 473f.

<sup>54</sup> So etwa Kühnert, Uwe / Wahl, Berti (2004): Infrastruktur in der Region entwickeln – Fallbeispiele erfolgreicher Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturentwicklung in Ost- und Westdeutschland, LASA-Studie Nr. 42, Potsdam.

bezogen. Zwar liegen einige makroanalytische Untersuchungen zu den Nettowirkungen von ABM auf aggregierte Größen (wie z.B. Langzeitarbeitslosigkeit oder Löhne) vor, dazu gehört bislang jedoch nicht die Beschäftigung.

- *Zielgruppeninklusion:* Nahezu jede vorliegende Untersuchung trifft zwar Aussagen zur Teilnehmendenstruktur in ABM, gleichwohl wird nur in einigen wenigen Fällen die Frage der tatsächlich vorhandenen oder eben nicht vorhandenen besonderen Förderungsbedürftigkeit dieser in ABM integrierten Personen thematisiert. Sofern dies geschieht, wird auf deskriptiver Basis der aus dem SGB III abgeleiteten statistischen Abgrenzung der Bundesagentur für Arbeit zu den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen gefolgt.

Diese knappe Auswertung bisheriger wissenschaftlicher Arbeiten verdeutlicht methodische, konzeptionelle und in Folge analytische Forschungslücken, die es im Rahmen der hier anzustellenden Arbeiten zumindest teilweise zu füllen gilt:

Erstens sollen die anzustellenden mikroökonomischen Analysen zur Ermittlung von Nettointegrationseffekten unter Nutzung der Datenbestände der IEB durch computergestützte Telefoninterviews (Computer Aided Telephone Interviewing – CATI) ergänzt werden, um vor allem das Problem des Timelag zu verringern.<sup>55</sup>

Zweitens gilt es konzeptionelle Fortschritte bei der Definition und Operationalisierung der Begriffe Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit zu machen, auch wenn es dabei – ausgehend vom derzeit erreichten Forschungsstand – eher zu inkrementellen Verbesserungen denn radikalen Sprüngen kommen dürfte.<sup>56</sup>

Drittens werden die (Brutto-)Entlastungseffekte von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sowohl in ihren absoluten als auch, ergänzend zu den bisherigen Analysen, relativen Wirkungen ausgewiesen und im Kontext der aktuellen Wirtschafts- sowie Arbeitsmarktentwicklung entsprechend bewertet.<sup>57</sup>

Viertens soll schließlich durch in dem hier vorliegenden Bericht anzustellende Kosten-Nutzen-Betrachtungen versucht werden, die konzeptionelle und empirische Grundlage für eine darauf aufbauende umfassende Kosten-Nutzen-Analyse von ABM zu legen.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> Vergleiche Abschnitt 6.3.

<sup>56</sup> Vergleiche zu den entsprechenden konzeptionellen Überlegungen die Abschnitte 6.6.1 und 6.6.2 sowie zur diesbezüglichen Zielerreichung die Abschnitte 7.2 und 7.3.

<sup>57</sup> Vergleiche dazu insbesondere Abschnitt 7.4.

<sup>58</sup> Vergleiche Kapitel 8.

## 5 Effektivität und Effizienz von ABM – Evaluationskriterien der vorliegenden Untersuchung

Die Evaluierung eines arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes erfordert folgende systematische Schritte:

- die Festlegung der Ziele, an deren Erreichung das zu untersuchende Förderinstrument gemessen wird,
- die Analyse des sozioökonomischen und förderpolitischen Kontextes zur Erfassung der Rahmenbedingungen des Instrumenteneinsatzes,
- die Abschätzung der Effektivität der Intervention hinsichtlich der angestrebten Ziele,
- die Ermittlung der Effizienz des Instrumenteneinsatzes in Bezug auf eben diese angestrebten Ziele unter Berücksichtigung von Zielerreichung einerseits und aufgewandten Ressourcen andererseits,
- die Erstellung einer komplexen Kosten-Nutzen-Analyse unter Hinzuziehung von nicht intendierten Wirkungen der Intervention sowie
- die Bewertung der erreichten Effektivität und Effizienz, der Ergebnisse der Kosten-Nutzen-Analyse einschließlich der Ableitung von Handlungsempfehlungen.<sup>59</sup>

Ein zentrales Evaluationskriterium sind damit die Ziele, mithin die intendierten Wirkungen des zu analysierenden arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes.<sup>60</sup> An dieser Stelle sollen daher diejenigen Kriterien entwickelt werden, die der anschließenden Untersuchung von Effektivität und Effizienz von ABM im Zeitraum 1999 bis 2004 zu Grunde gelegt werden. Also werden Aussagen dazu getroffen, welche Ziele des ABM-Einsatzes in den Fokus genommen werden und welche Indikatoren für die Messung sowie Bewertung von Wirkung und Wirksamkeit dieses arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes herangezogen werden.

Mit öffentlich geförderter Beschäftigung in Form von ABM wird, wie gezeigt<sup>61</sup>, von den verschiedenen relevanten Akteuren – Gesetzgeber, Bundesagentur für Arbeit, Agenturen für Arbeit vor Ort, Bundsländern, Kommunen, ABM-Trägern sowie ABM-Beschäftigten – ein außerordentlich breites Zielspektrum verfolgt. Dabei werden gleichwohl einige zentrale Ziele von ABM erkennbar, wobei sowohl die vom Souverän formulierten allgemeinen Ziele der Arbeitsförderung, die spezifischen Ziele dieses arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentes als auch die konkreten Zielintentionen der Akteure vor Ort Berücksichtigung finden.

---

<sup>59</sup> Vergleiche dazu etwa Schmid, G / Schömann, K. / Schütz, H. (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik – Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, WZB Discussion Paper FS I 97-204, Berlin

<sup>60</sup> Vergleiche zur Bedeutung der Zielbestimmung beispielsweise Konle-Seidl, Regina (2005): Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2005, Nürnberg, S. 7

<sup>61</sup> Vergleiche dazu insbesondere die Abschnitte 2.2.1 und 2.2.4 sowie Kapitel 3.

Im Einzelnen ergibt sich eine Fokussierung auf die folgenden fünf maßgeblichen **Ziele von ABM**:

- Integration in den Arbeitsmarkt bzw. Verbesserung der Eingliederungsaussichten;
- Erhalt bzw. Wiedererlangung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit;
- Erreichung lokal-, regional- und/oder struktureller Wirkungen;
- Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten bzw. Marktersatz in von Arbeitslosigkeit überproportional betroffenen Regionen;
- Unterstützung besonders förderungsbedürftiger Personen.<sup>62</sup>

Bevor auf die Indikatoren für die quantifizierte Messung und Bewertung von Effektivität sowie Effizienz des ABM-Einsatzes eingegangen werden soll, sind verschiedene für die Evaluierung von ABM bedeutsame **Untersuchungsaspekte** zu betonen.

Erstens: Die identifizierten Ziele von ABM besitzen unterschiedliche Qualitäten, die folgendermaßen charakterisiert werden können. Die Erreichung der Ziele Arbeitsmarktintegration, Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit ist in starkem Maße von der Qualität der durchgeführten Maßnahmen abhängig. Demgegenüber wird die Zielerreichung bei den Zielen Marktersatz und Zielgruppeninklusion nahezu ausschließlich durch die Maßnahmeimplementierung bzw. noch präziser durch die Bewilligung von und die Zuweisung in ABM determiniert. Diese unterschiedliche Durchführungs- bzw. Implementationsabhängigkeit einzelner Ziele impliziert im Übrigen, dass auf die jeweilige Zielerreichung unterschiedliche Akteure die entscheidenden gestaltenden oder steuernden Einflüsse ausüben.

Zweitens: ABM stiften mit ihren verschiedenen Zielen auf Seiten unterschiedlicher Akteure Nutzen. Die Kostenbeiträge zur Finanzierung von ABM werden aber nicht gleichermaßen von allen im Kontext von ABM aktiven Akteuren aufgebracht. Die folgende Übersicht verdeutlicht die differenzierte Akteursperspektive zunächst schematisch; diese wird im Rahmen der Kosten-Nutzen-Betrachtungen noch näher zu analysieren sein.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Nachfolgend sollen zur sprachlichen Vereinfachung für diese fünf Ziele die Kurzbegriffe Arbeitsmarktintegration, Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit, Marktersatz und Zielgruppeninklusion Verwendung finden.

<sup>63</sup> Vergleiche Kapitel 8.

## Übersicht 16 Kostenbeitrag zu und Nutzenpartizipation an ABM aus Akteurssicht (schematisch)

Akteur	Kostenbeitrag	Nutzenpartizipation				
		Arbeitsmarkintegration	Beschäftigungsfähigkeit	Strukturwirksamkeit	Marktersatz	Zielgruppeninklusion
Bundesagentur für Arbeit	++	+	○	○	○	○
Bund	○	+	○	○	+	○
Länder	+	+	○	+	+	○
Kommunen	+	+	○	++	+	+
ABM-Träger	+	○	○	+	+	○
Arbeitslose / ABM-Beschäftigte	○	++	++	○	++	++
Kranken-, Renten-, Pflegeversicherung	○	+	○	○	+	○
Kostenbeitrag / Nutzenpartizipation: ++ bedeutend + vorhanden ○ nicht vorrangig						

Die Nutzenpartizipation einerseits und Kostenbeteiligung andererseits führt entsprechend dem differenzierten Kosten-Nutzen-Saldo bei den einzelnen Akteuren zu einer unterschiedlichen Akzeptanz des arbeitsmarktpolitischen Förderinstruments ABM. Diese vor allem fiskalisch bzw. materiell determinierte Akzeptanz von ABM unterliegt allerdings im Zeitverlauf auch dem Einfluss weiterer Faktoren; dazu gehören beispielsweise Neuausrichtungen und Umbauprozesse von Institutionen sowie Akteuren ebenso wie auch politischen Überlegungen.<sup>64</sup>

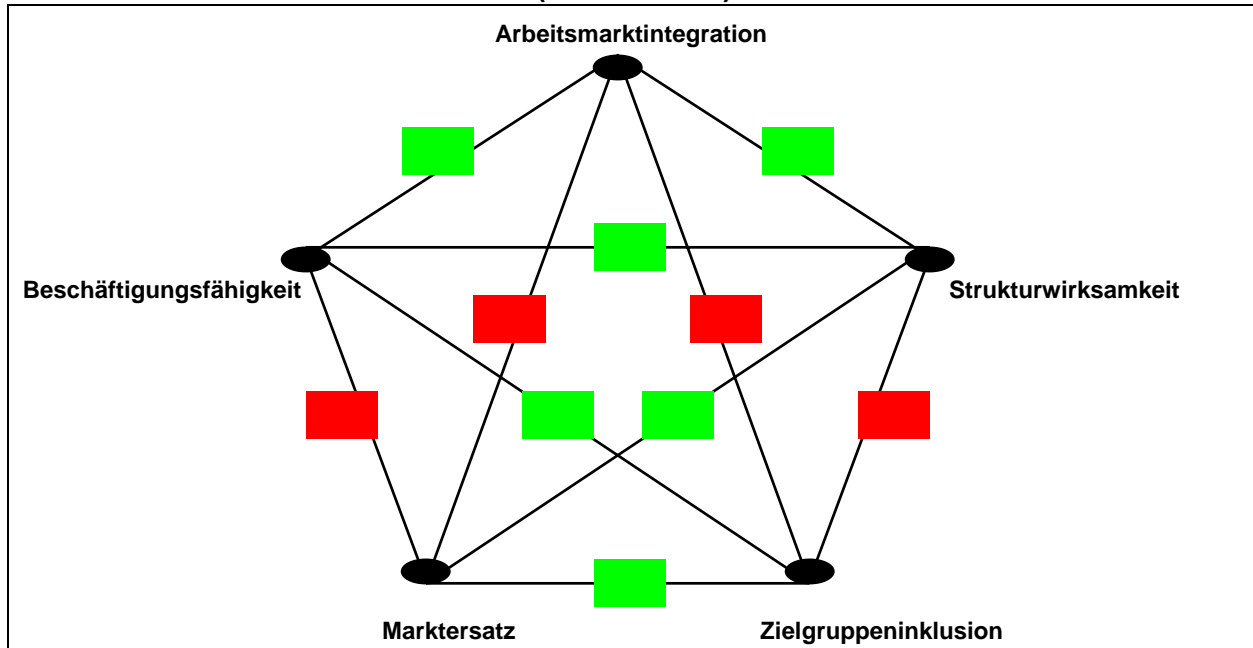
Drittens: Die identifizierten Ziele von ABM lassen sich nicht alle zugleich und in gleich hohem Maße erfüllen. Vielmehr ist davon auszugehen<sup>65</sup>, dass es zwischen einigen von diesen Zielen mehr oder weniger starke Konfliktlinien gibt. Die folgende Übersicht setzt schematisch die fünf zu analysierenden Ziele von ABM zueinander in Beziehung und verdeutlicht mögliche Zielkonflikte einerseits und vermutlich konfliktfreie Ziele andererseits.<sup>66</sup>

<sup>64</sup> So wurde mit dem massiven Einsatz von ABM in den neuen Bundesländern zu Beginn der 90er Jahre nicht zuletzt auch der politische und ökonomische Transformationsprozess in Ostdeutschland abgestützt.

<sup>65</sup> Vergleiche dazu auch die im Kapitel 3 skizzierten Auffassungen der an der Umsetzung von ABM vor Ort beteiligten Akteure.

<sup>66</sup> Die Verbindungslinien der – nach den zunächst entwickelten Arbeitshypothesen – vermutlich konfliktfreien Ziele sind in der Übersicht mit einem grünen Kästchen markiert, die der möglicherweise in Konflikt zueinander stehenden Ziele mit einem roten Kästchen.

## Übersicht 17 Zielkonflikte bei ABM (schematisch)



rot: vermutlich konfliktträchtige Ziele, grün: vermutlich konfliktfreie Ziele

Inwieweit sich diese Arbeitshypothesen als belastbar erweisen, wird noch zu untersuchen sein.<sup>67</sup>

Viertens: Auftragsgemäß war allein das Förderinstrument ABM Gegenstand der vorliegenden Untersuchung; lediglich in einigen wenigen Bereichen waren auch SAM zu analysieren. Daraus ergibt sich, dass die Evaluierung von ABM vorrangig selbstreferenziellen Charakter trägt. Vergleiche mit anderen ähnlich konturierten Förderinstrumenten – wie etwa Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante oder auch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante – wurden entsprechend den Vorgaben des Auftraggebers nicht vorgenommen.

Abschließend soll nunmehr ein erster Überblick zu den für Messung und Bewertung der Zielerreichung von ABM zum Einsatz kommenden **Indikatoren** gegeben werden. Die detaillierten Ausführungen zu diesen und weiteren Indikatoren sowie zu den konkreten Bewertungsmaßstäben finden sich in den folgenden Kapiteln.<sup>68</sup>

**Arbeitsmarktintegration:** Die diesbezüglichen Bruttoeffekte sollen insbesondere auf der Grundlage der verschiedenen Indikatoren der Eingliederungsbilanz ermittelt werden, wobei neben der Eingliederungsquote (Anteil der 6 Monate nach Austritt sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) auch weitere Indikatoren analysiert werden (Anteil der 6 Monate nach Austritt ohne Folgeförderung sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; Anteil der 6 Monate nach Austritt Nicht-Arbeitslosen). Die Nettointegrationseffekte werden auf der Grundlage mikroökonomischer Analysen ermittelt. Als Zielindikator kommt dabei im Vergleich von ABM- und Nicht-

<sup>67</sup> Vergleiche Abschnitt 7.6.

<sup>68</sup> Vergleiche dazu die Kapitel 6, 7 und 9.

Teilnehmenden die Wahrscheinlichkeit  $S(t)$ , dass ein Proband länger als diese Zeitdauer  $t$  im Arbeitsuchendenstatus verbleibt zum Einsatz.<sup>69</sup>

**Beschäftigungsfähigkeit:** Nicht zuletzt die wenigen Forschungsarbeiten zu den Implikationen von ABM auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden verdeutlichen<sup>70</sup>, dass die inhaltliche Definition und indikative Operationalisierung dieses Ziels von ABM bislang noch unzureichend ist. Anknüpfend an Untersuchungen zum Begriff der Beschäftigungsfähigkeit und zu Verfahren der Kompetenz- sowie Eignungsfeststellung<sup>71</sup> soll in vorliegender Arbeit Beschäftigungsfähigkeit wie folgt definiert werden: Beschäftigungsfähigkeit bezeichnet das Vermögen eines Menschen, Arbeit verrichten zu können und bildet sich in drei – idealtypisch voneinander zu trennenden, in der Realität jedoch verschiedene Schnittmengen aufweisenden – Dimensionen ab; den berufsfachlichen bzw. fachübergreifenden Qualifikationen und Kompetenzen, der psychosozialen Disposition und Motivation sowie der körperlich-gesundheitlichen Konstitution und Kondition. Vornehmlich auf der Ergebnisbasis einer Befragung von ABM-Beschäftigten soll versucht werden, die verschiedenen Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit zu operationalisieren und mittels geeigneter Indikatoren abzubilden. Ausgehend vom bisherigen Forschungsstand ist zu erwarten, dass diesbezüglich nur erste Fortschritte erzielt werden können, die im weiteren – bis Mitte 2006 reichenden – Verlauf der Evaluierung von ABM vertieft werden sollen.

**Strukturwirksamkeit:** Die lokal-, regional- und strukturpolitischen Wirkungen von ABM sind, wie das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit auch, bislang nicht allzu umfangreich wissenschaftlich untersucht worden<sup>72</sup>; entsprechend steht die Operationalisierung und indikative Untersetzung dieses Ziels von ABM noch aus. Mit Hilfe der nachfolgend vorzustellenden Untersuchungsergebnisse aus den Implementationsanalysen<sup>73</sup>, aus der Befragung von ABM-Trägern<sup>74</sup> sowie aus weiteren Quellen soll gleichwohl der Versuch unternommen werden, synthetische Indikatoren für die Messung und Bewertung dieses Ziels von ABM und der diesbezüglichen Zielerreichung zu entwickeln. Auf Grundlage der Träger- und der entsprechend zu erwartenden Maßnahmeheterogenität wird darüber hinaus eine beispielhafte Darstellung der lokal-, regional- und strukturpolitischen Wirkungen von ABM erfolgen müssen.

**Marktersatz:** Die Betrachtungen zu diesem Ziel nutzen verschiedene Indikatoren, die den finanziellen und teilnehmerbezogenen Umfang des Einsatzes von ABM abbilden können (z. B. IST-Ausgaben für ABM; Zugang, Abgang und Bestand an geförderten Personen). Auf Grund der Ausrichtung von ABM als arbeitsmarktpolitische Ultima Ratio auf von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Teilarbeitsmärkte wird in einem weiteren Schritt der Umfang des ABM-Engagements zum Umfang der Arbeitslosigkeit in Beziehung gesetzt (Anteil der IST-Ausgaben für ABM an den IST-Ausgaben des Eingliederungstitel; Anteil der IST-Ausgaben für ABM an allen IST-Ausgaben

---

<sup>69</sup> Vergleiche Abschnitt 6.3.

<sup>70</sup> Vergleiche dazu die entsprechenden Darstellungen in Kapitel 4.

<sup>71</sup> Vergleiche dazu exemplarisch Hutter, Jörg (2004): Kompetenzfeststellung – Verfahren zur Kompetenzfeststellung junger Menschen, Bonn

<sup>72</sup> Vergleiche dazu die entsprechenden Darstellungen in Kapitel 4.

<sup>73</sup> Vergleiche Abschnitt 6.2.

<sup>74</sup> Vergleiche Abschnitt 6.4.2.

für aktive Arbeitsförderung; ABM-Bestand je 1.000 Arbeitslose). Darüber hinaus kann ein Abgleich des beabsichtigten Umfangs an Marktersatzmaßnahmen (SOLL) mit dem erreichten IST insofern angestellt werden, als dass für die Ebene der Bundesagentur für Arbeit die Haushaltsansätze für ABM mit tatsächlichen IST-Ausgaben verglichen werden. Für das Jahr 2004 sind darüber hinaus, auf der Grundlage der Zielvereinbarungen zwischen den Regionaldirektionen und den Arbeitsagenturen zu den Geschäftspolitischen Zielen 2004, kleinräumigere SOLL-IST-Abgleiche möglich: Die beiden diesbezüglich für ABM relevanten Indikatoren Budget Marktersatz und Teilnehmerbestand Marktersatz können im Vergleich von SOLL (lt. Zielvereinbarung) und IST zueinander in Beziehung gesetzt werden.

**Zielgruppeninklusion:** Informationen zur Berücksichtigung besonders förderungsbedürftiger Personen bei der Durchführung von ABM werden aus verschiedenen Quellen, vor allem den Eingliederungsbilanzen und anderen Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, der Befragung von ABM-Beschäftigten sowie den Implementationsanalysen, gewonnen. Als wichtige Indikatoren werden dabei insbesondere die Anteile besonders förderungsbedürftiger Personen an allen ABM-Beschäftigten ausgewiesen.



## **6 Quantitative und qualitative Untersuchungen zu Einsatz, Wirkung und Wirksamkeit von ABM im Zeitraum 1999-2004**

### **6.1 Deskriptiv-statistische Analyse des Instrumenteneinsatzes**

Aufgabe dieses Untersuchungsschrittes ist es, die Entwicklung des Einsatzes von ABM und SAM im Zeitraum 1999-2004 insgesamt zu beschreiben, zu analysieren und damit einen Interpretationsrahmen für die nachfolgenden vertiefenden Analyseschritte zu schaffen. Gleichzeitig sollen auf dieser Ebene erste Bewertungen vorgenommen und, auf nunmehr zahlenmäßiger Grundlage, Hinweise für Auswirkungen der rechtlichen Rahmenbedingungen dieser Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente gegeben werden.

Im Rahmen der Angebotserstellung und der Projektimplementierung wurde davon ausgegangen, dass für diesen Untersuchungsschritt ein weitgehend vollständiger Datensatz aus der IEB zur Verfügung gestellt werden würde; hierbei sollte es sich um anonymisierte personenbezogene Informationen zu allen ABM-Beschäftigten sowie die darauf bezogenen vorherigen und nachfolgenden Perioden von Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Förderung handeln. Diese Datenbasis hätte die Möglichkeit eröffnet, alle für diesen Untersuchungsschritt erforderlichen deskriptiv-statistischen Analysen auf Basis von Primärdaten zu erstellen. Ende 2004 stellte sich jedoch heraus, dass diese Planungen aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht realisierbar sind. Die Untersuchungsstrategie musste daher zu Beginn des Jahres 2005 auf die vorrangige Verwendung sekundärstatistischer Quellen umgestellt werden.<sup>75</sup> Somit standen letztlich drei Datenquellen zur Verfügung:

1. Die Datenaufbereitung zu ABM und SAM durch das BA-Service-Haus, die im Rahmen des Gesamtforschungsvorhabens für alle Module erfolgte. Diese Datenquelle stand ab Mai 2005 zur Verfügung, war insgesamt sehr vielseitig verwendbar und deckte ein großes Spektrum des Datenbedarfs ab.<sup>76</sup>
2. Eine weitere Datenquelle stellten die veröffentlichten Eingliederungsbilanzen dar. Diese wurden im März 2005 in weitgehend konsolidierter Form als EXCEL-Tabellen zur Verfügung gestellt. Insgesamt handelte es sich für die Jahre 1999 bis 2003 um nahezu 900 EXCEL-Tabellen, die sich von Jahr zu Jahr und partiell auch innerhalb einzelner Jahre strukturell und formal leicht unterschieden und insofern technisch aufbereitet und einheitlich konsolidiert werden mussten. Die Eingliederungsbilanzen liefern v.a. Informationen zu den Bruttointegrationseffekten der Arbeitsförderung.
3. Mit den „140 Eckwerten des Arbeitsmarktes“ wurde eine weitere Datenquelle erschlossen, die unter Verwendung der im Internet von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlichten

---

<sup>75</sup> Die von IAB-ITM in Aussicht gestellte Bereitstellung einer sogenannten „5-%-Stichprobe“ aus der IEB wurde auf Grund zu erwartender Repräsentativitätsprobleme (wegen der teilweise äußerst geringen Anzahl von Förderfällen auf der Agenturbezirksebene) nachrangig behandelt; deren Auswertung wird in den Bericht zum 30.6.2006 einfließen.

<sup>76</sup> Bei der Datenauswertung stellten sich einige Fehler im Datenmaterial heraus: Die erste Fehlermeldung (falsche SAM-Ausgaben für 2003 und 2004) wurden umgehend vom BA-Service-Haus behoben. Auf die zweite Fehlermeldung (SAM-Abgänge in 2004 = SAM-Bestand ?) lag bis zum Redaktionsschluss des vorliegenden Berichts noch keine Reaktion vor.

EXCEL-Tabellen für jeden einzelnen Agenturbezirk in eine konsolidierte Datenbasis überführt wurden. Die damit verfügbar gemachten Daten lieferten einerseits Referenzgrößen der Arbeitsmarktsituation und dienten andererseits Kontroll- und Validierungszwecken.

Um die zeitlichen Verzögerungen kompensieren zu können und eine möglichst dynamische und flexible Auswertung zu ermöglichen, wurden die drei genannten Datenquellen jeweils in so genannte multidimensional-data-cubes (MDC) zurückverwandelt, so dass eine termingerechte deskriptiv-statistische Analyse Gewähr leisten werden konnte.

Darüber hinaus sollen nachfolgend einige methodische Hinweise gegeben werden. Erstens weisen die einzelnen Datenquellen untereinander bzw. im Abgleich mit der offiziell publizierten Geschäftsstatistik teilweise leichte Abweichungen auf, die u.a. auf folgende Ursachen zurück geführt werden können: In den Eingliederungsbilanzen sind aus Datenschutzgründen keine Teilnehmendenwerte kleiner drei publiziert, die in den anderen Quellen durchaus verfügbar sind. Zweitens ist auf die Umstellung der Geschäftsstatistik der Bundesagentur für Arbeit vom so genannten „Altverfahren“ auf das „Neuverfahren“ hinzuweisen, die im Laufe des Jahres 2004 sukzessive begonnen wurde: Dies führt dazu, dass die o.a. Datenquellen mitunter auf unterschiedlichen Verfahrensberechnungen beruhen und zudem entweder in Gänze oder in Teilen nachträglich neu berechnet werden.<sup>77</sup>

### 6.1.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit

In der **Bundesrepublik Deutschland** sank die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote<sup>78</sup> in den Jahren 1999 bis 2001 von 11,7% auf 10,3%. In den folgenden drei Jahren stieg sie wieder auf 11,7%.

Die absolute Zahl der jahresdurchschnittlich registrierten Arbeitslosen lag 2004 jedoch mit insgesamt etwa 4,381 Millionen, anders als die Arbeitslosenquote, deutlich über dem Wert des Jahres 1999 als etwa 4,100 Millionen Arbeitslose registriert wurden. 2001 wurde mit durchschnittlich etwa 3,853 Millionen Arbeitslosen der niedrigste Stand im Untersuchungszeitraum registriert.

1999 reichten die Arbeitslosenquoten in den 176 Arbeitsamtsbezirken<sup>79</sup> von 4% im Arbeitsamtsbezirk Freising bis 24,3% in Sangerhausen. Die Streubreite betrug 20,3 Prozentpunkte. Diese nahm im Untersuchungszeitraum von Jahr zu Jahr geringfügig zu und erreichte 2004 bei einem Minimum von 4,7% im Agenturbezirk Freising und einem Maximum von 27,2% in Neubrandenburg 22,5 Prozentpunkte.

---

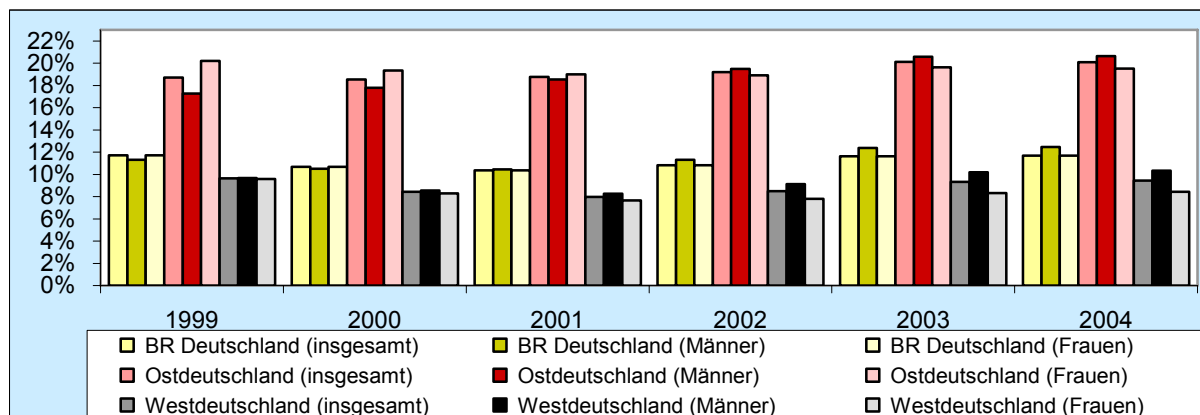
<sup>77</sup> Die erstgenannte Datenquelle basiert für die Jahre 2000 bis 2004 durchgängig auf dem Neuverfahren. Die Eingliederungsbilanzen wurden für die Jahre 1999 bis 2003 durchgängig nach dem Altverfahren erstellt. Die „140 Eckwerte“ schließlich fußen für die Jahre 1998 und 1999 auf dem Altverfahren, für die Jahre 2000 ff. auf dem Neuverfahren. Aus diesen Umständen ergeben sich im vorliegenden Bericht punktuell Abweichungen zu den Darstellungen im Bericht zum 29.10.2004, die somit erhebungssystematisch bedingt und vom Untersuchungsteam nicht korrigierbar sind. An den entsprechenden Stellen wird auf diesbezügliche Probleme hingewiesen.

<sup>78</sup> Hier und nachfolgend immer bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen.

<sup>79</sup> Berlin wird hier und nachfolgend immer als ein (ostdeutscher) Bezirk betrachtet.

Die Arbeitslosenquote der Männer lag in den Jahren 1999 und 2000 in der Bundesrepublik Deutschland mit 11,3% bzw. 10,5% unter der Arbeitslosenquote der Frauen, die in den entsprechenden Jahren 12,2% bzw. 10,9% betrug. Seit 2001 liegt die Arbeitslosenquote der Männer zunehmend über der Arbeitslosenquote der Frauen. Während die Arbeitslosenquote der Männer von 10,4% im Jahr 2001 auf 12,5% im Jahr 2004 zunahm, und damit deutlich über dem Stand des Jahres 1999 lag, nahm die Arbeitslosenquote der Frauen von 2001 bis 2004 „lediglich“ von 10,2% auf 10,8% zu.

#### Übersicht 18 Arbeitslosenquoten 1999-2004 – insgesamt, Männer und Frauen



Anm.: Arbeitslosenquoten in Bezug auf abhängig Beschäftigte  
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Ein wichtiger Grund für diese Entwicklung war die Revision der Zahl der Erwerbstätigen durch das Statistische Bundesamt, die zu einer deutlichen Erhöhung der Bezugsgröße für die Berechnung der Arbeitslosenquote führte. Mit der Revision wurden deutlich mehr geringfügig Beschäftigte in die Zahl der Erwerbstätigen einbezogen. Dies betraf die Bezugsgröße, den Nenner, für die Berechnung der Arbeitslosenquote der Frauen deutlich stärker als die Bezugsgröße für die Berechnung der Arbeitslosenquote der Männer.<sup>80</sup>

Die Streubreiten der Arbeitslosenquoten der Männer in den 176 Arbeitsamtsbezirken reichten 1999 von 4,1% bis 20,8%, die der Frauen von 3,9% bis 28,1%, jeweils in Freising und Sangerhausen. Das heißt, die Streubreite betrug 1999 bei den Arbeitslosenquoten der Männer 16,7 Prozentpunkte und den Arbeitslosenquoten der Frauen 24,2 Prozentpunkte.

Im Verlauf des Untersuchungszeitraums hat sich dies erheblich verändert: 2004 reichten die Arbeitslosenquoten der Männer in den 176 Arbeitsagenturbezirken von 5,1% bis 27,5%, die der Frauen von 4,3% bis 28,5%, jeweils in Freising bzw. in Neubrandenburg. Die Streubreite betrug bei der Arbeitslosenquote der Männer im Jahr 2004 22,4 Prozentpunkte, 5,7 Prozentpunkte mehr als im Jahr 1999. Die auch 2004 noch immer etwas höhere Streubreite der Arbeitslosenquote der Frauen entsprach dagegen mit 24,2 Prozentpunkten exakt dem Wert des Jahres 1999.

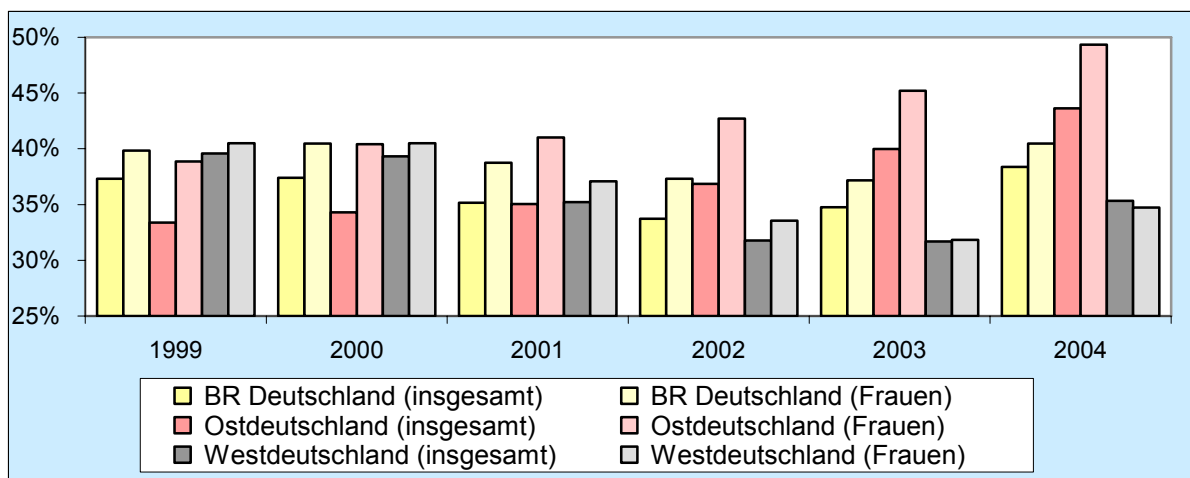
<sup>80</sup> Vergleiche ANBA - Arbeitsmarkt 2000 (Sondernummer vom 28. Juni 2001), S.47

Der Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland ist im Untersuchungszeitraum von 47,3% im Jahr 1999 auf 44,1% in den Jahren 2003 und 2004 gesunken. Die Streubreite des Anteils der Frauen an den registrierten Arbeitslosen, die 1999 von 36,6% in Essen bis 59,4% in Zwickau reichte und damit insgesamt 22,8 Prozentpunkte betrug, reichte 2004 von 33,8% in Leer<sup>81</sup> bis 54% in Zwickau und betrug damit noch insgesamt 20,2 Prozentpunkte.

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen<sup>82</sup> sank, wie die Zahl der registrierten Arbeitslosen insgesamt, zu Beginn des Untersuchungszeitraums von jahresdurchschnittlich 1,530 Millionen (1999) auf 1,354 Millionen (2001). In den folgenden drei Jahren stieg die Zahl der Langzeitarbeitslosen auf 1,681 Millionen im Jahr 2004. Besonders ausgeprägt war dieser Anstieg in den Jahren 2003 und 2004.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den registrierten Arbeitslosen insgesamt, der 1999 und 2000 im Jahresdurchschnitt 37,3 bzw. 37,4% betrug, sank bis 2002 auf 33,7%. In den beiden letzten Jahren des Untersuchungszeitraums nahm dieser Anteil deutlich zu und erreichte im zweiten Jahr nach Inkrafttreten des „Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ 38,4%.

#### Übersicht 19     Anteil der Langzeitarbeitslosen an den registrierten Arbeitslosen 1999-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

<sup>81</sup> Der extrem niedrige Wert im niedersächsischen Agenturbezirk Leer ist bemerkenswert, weil dort der Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen 1999 44,6% betrug und auch noch 2001 mit 43,3% deutlich über 40% lag. Ob diese Entwicklung maßgeblich durch reale Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt war, oder ob hier geschäftspolitisch motivierte Verdrängungen vom Arbeitsmarkt stattfanden, kann an dieser Stelle nicht untersucht werden.

<sup>82</sup> Ein Jahr und länger arbeitslos; Definition gemäß § 18 Abs. 1 SGB III.

Der Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen nahm in den ersten drei Jahren des Untersuchungszeitraums von 50,5% (1999) auf 51,2% (2001) zu und sank dann in den folgenden drei Jahren auf 46,5% (2004) – bei einem Anteil von 44,1% an den registrierten Arbeitslosen insgesamt.

Der Anteil der langzeitarbeitslosen Frauen an den arbeitslosen Frauen insgesamt sank nach 2000 (40,5%) auf 37,2% im Jahr 2003 und stieg dann im Jahr 2004 wieder auf das Niveau des Jahres 2000 (40,5%). Der im Vergleich dazu geringere Anteil der langzeitarbeitslosen Männer an den arbeitslosen Männern insgesamt sank von 1999 (35,1%) auf 30,8% im Jahr 2002 und stieg danach auf 36,7% im Jahr 2004.

**Ost- und Westdeutschland im Vergleich:** Die Arbeitslosenquote in Ostdeutschland lag im gesamten Untersuchungszeitraum erheblich über der Arbeitslosenquote in Westdeutschland. Die Differenz in Prozentpunkten nahm bis 2001 von 9,1 (1999) auf 10,8 (2001) zu. Seitdem hat sich diese Differenz in Prozentpunkten nicht oder kaum geändert. 2004 betrug dieser Anstand 10,7-Prozentpunkte. 2004 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Ostdeutschland 20,1%, die in Westdeutschland 9,4%.

Die Differenz zwischen der Arbeitslosenquote in Ostdeutschland und der in Westdeutschland bei den Frauen war im gesamten Untersuchungszeitraum wesentlich größer als bei den Männern. Im Jahr 2004 lag die Arbeitslosenquote der Frauen in Ostdeutschland (19,5%) um 11,1 Prozentpunkte über der Arbeitslosenquote der Frauen in Westdeutschland (8,4%). Die Arbeitslosenquote der Männer lag in Ostdeutschland (20,6%) um 10,3 Prozentpunkte über der Arbeitslosenquote der Männer in Westdeutschland (10,3%).

Die Zahl der Langzeitarbeitslosen nahm in Ostdeutschland im gesamten Untersuchungszeitraum von durchschnittlich etwa 499.000 (1999) auf etwa 698.000 (2004) zu. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den registrierten Arbeitslosen in Ostdeutschland stieg von 33,4% (1999) auf 43,6% (2004).

Der Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen in Ostdeutschland sank im Untersuchungszeitraum von extrem hohen 61% (1999) auf immer noch überdurchschnittlich hohe 53,6% (2004). Der Anteil der langzeitarbeitslosen Frauen an den arbeitslosen Frauen in Ostdeutschland stieg von 38,8% (1999) auf 49,3% (1999). D.h., in Ostdeutschland war im Jahr 2004 durchschnittlich fast jede Zweite der insgesamt knapp 759.000 arbeitslosen Frauen bereits ein Jahr und länger arbeitslos.

In Westdeutschland sank die Zahl der Langzeitarbeitslosen in den ersten Jahren des Untersuchungszeitraums von etwa 1,031 Millionen (1999) auf knapp 794.000 im Jahr 2002. In den beiden folgenden Jahren nahm die Zahl der Langzeitarbeitslosen dann wieder stark zu und erreichte mit etwa 983.000 nahezu wieder das Niveau des Jahres 1999. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den registrierten Arbeitslosen in Westdeutschland nahm bis 2003 von 39,6% (1999) auf 31,7% (2003) deutlich ab und stieg 2004 wieder auf 35,3%.

Der Anteil der Frauen an den Langzeitarbeitslosen in Westdeutschland, der im Jahr 2001 mit 46,9% den höchsten Stand im Untersuchungszeitraum erreichte, sank seitdem auf 41,5% (2004) und lag damit erstmals im Untersuchungszeitraum unter dem Anteil der Frauen an den Arbeitslosen in Westdeutschland insgesamt (42,2%).

## **6.1.2 Entwicklung des ABM-Einsatzes**

### **6.1.2.1 Bestand**

**Bundesrepublik Deutschland:** Die Zahl der in ABM geförderten Beschäftigten sank im Untersuchungszeitraum von jahresdurchschnittlich 234.073 im Jahr 1999 und 215.311 im Jahr 2000 auf 85.734 im Jahr 2004.<sup>83</sup>

Die Zahl der jahresdurchschnittlich in ABM geförderten Beschäftigten sank damit in der Bundesrepublik Deutschland vom Bezugsjahr 2000 bis 2004 um 60,2%.

Im entsprechenden Zeitraum wurde die Zahl der in ABM jahresdurchschnittlich geförderten Frauen deutlich stärker reduziert als die der geförderten Männer. Die Zahl der geförderten Frauen sank von etwa 109.600 (2000) um 67,3% auf 35.802 (2004), die der geförderten Männer von etwa 105.700 (2000) um 52,8% auf 49.932 (2004). Der Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten sank dementsprechend von 50,9% (2000) um 9,1 Prozentpunkte auf 41,8% (2004).

In allen 176 Agenturbezirken wurden im Jahr 2004 durchschnittlich weniger Beschäftigte in ABM gefördert als im Bezugsjahr 2000. Die Reduzierung der in ABM geförderten Beschäftigten verlief jedoch im Verlauf des gesamten Untersuchungszeitraums im Vergleich der 176 Agenturbezirke sehr uneinheitlich. Die Veränderungsraten reichen von -6,9% in Waiblingen<sup>84</sup> bis -97,2% in Wiesbaden<sup>85</sup>.

Die Reduzierung der jahresdurchschnittlich in ABM geförderten Beschäftigten gegenüber dem jeweiligen Vorjahr war in 2002 mit -44.553, in 2003 (-37.850) und in 2001 (-36.505) absolut be-

---

<sup>83</sup> In den Ausführungen über ABM und SAM wurde das Jahr 2000 als Bezugsjahr gewählt, da für die SAM erst ab 2000 (in etwa) vergleichbare Daten vorliegen. Die Wahl eines gemeinsamen Bezugsjahres für diese beiden Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente im Rahmen des SGB III erleichtert den Vergleich der Entwicklung des Einsatzes dieser Instrumente.

Die vom ersten Bericht abweichenden Zahlen ergeben sich aus der von der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum 2000 bis 2004 durchgeführten Neuberechnung der Eckdaten des Arbeitsmarktes. Im Rahmen dieser Neuberechnung stieg die jahresdurchschnittliche Zahl der in ABM geförderten Beschäftigten in der Bundesrepublik Deutschland um +4,3% im Jahr 2003 bis +7,7% im Jahr 2002. Auch nach dem Neuverfahren mit einer Wartezeit von drei Monaten bis zur Veröffentlichung des endgültigen Ergebnisses für den jeweiligen Berichtsmonat werden von der Bundesagentur für Arbeit an verschiedenen Stellen leicht differierende Daten über den Bestand der in ABM geförderten Beschäftigten veröffentlicht. Während z.B. in den am 31. Mai 2005 veröffentlichten „Eckwerten über die Entwicklung des Arbeitsmarktes“ und an anderer Stelle (ABM-Statistik) für Dezember 2004 ein Bestand von 79.917 berichtet wird, wird in den Amtlichen Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit (ANBA) Nr. 5/2005 vom selben Tag ein Bestand von 79.856 berichtet.

<sup>84</sup> Mit allerdings lediglich 44 ABM-Beschäftigten im Jahr 2004.

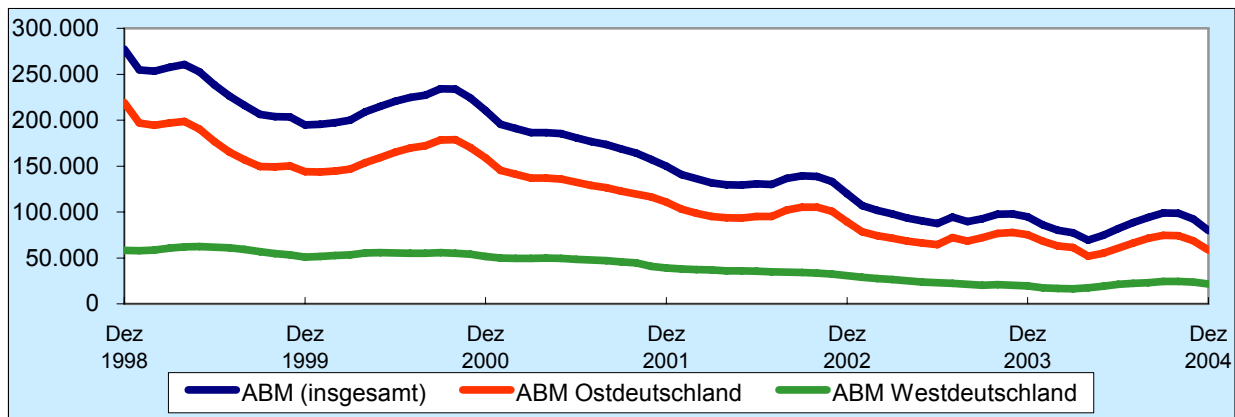
<sup>85</sup> Von 239 ABM-Beschäftigten im Jahr 2000 auf nur noch 7 im Jahr 2004.

trachtet am stärksten. Im Jahr 2000 wurden 18.761 weniger Beschäftigte in ABM gefördert als im Vorjahr (1999) und im Jahr 2004 lediglich 10.673 weniger als 2003.<sup>86</sup>

Auch die relative Veränderung der Zahl der in ABM geförderten Beschäftigten war in den drei Jahren mit ansteigender Arbeitslosigkeit, also 2001 bis 2003, am stärksten. Allerdings war hier die negative Veränderungsrate im Jahr 2003 mit -28,2% am stärksten, nach -17% im Jahr 2001 und -24,9% im Jahr 2002.

Auch die Betrachtung der Veränderung einzelner Jahre zeigt: Der Prozess des Abbaus der ABM-Beschäftigung verlief nicht einheitlich (synchron). 2003 reichten die Veränderungsraten der durchschnittlich in ABM geförderten Beschäftigten gegenüber dem Vorjahr bei einer Veränderung von -28,2% bundesweit von -90,5% in Heilbronn<sup>87</sup> bis +52,9% in Recklinghausen<sup>88</sup>.

## Übersicht 20 Geförderte Beschäftigte in ABM – Monatsbestände 1998-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Ende 2004 wurden nur noch 79.917 Beschäftigte in ABM gefördert.<sup>89</sup>

**Ost- und Westdeutschland:** Der Anteil Ostdeutschlands an den in ABM geförderten Beschäftigten sank bis 2001 von 75% (1999) und 74,8% (2000) geringfügig auf 73,5%, dem niedrigsten Anteil im Untersuchungszeitraum. In den folgenden drei Jahren, und hier insbesondere in den beiden letzten Jahren (2003 und 2004), stieg dieser Anteil auf 76%, den höchsten Wert im Untersuchungszeitraum.

<sup>86</sup> Bei der Betrachtung der Entwicklung im Jahr 2004 ist zu berücksichtigen, dass seit dem 1. Januar 2004 keine neuen SAM mehr gefördert werden konnten und somit im Rahmen des SGB III nur noch ABM als Beschäftigung schaffende Maßnahme eingesetzt werden konnte. Zugleich ist zu beachten, dass die mit den ABM verwandten Arbeitsgelegenheiten mit Arbeitsentgelt gemäß § 19 Abs. 2 BSHG, 1. Variante bzw. Entgeltvariante, durch die Kommunen mit Blick auf das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene SGB II zunehmend seltener eingesetzt wurden.

<sup>87</sup> Rückgang von 145 auf 14.

<sup>88</sup> Anstieg von 458 auf 700, um dann allerdings im Jahr 2004 wieder auf jahresdurchschnittlich 489 zu sinken.

<sup>89</sup> Ende 1998 277.447 und Ende: 2000 210.423.

Der absolute Bestand der in ABM geförderten Beschäftigten sank von 2000 bis 2004 in Ostdeutschland von 161.134 (2000) um 59,5% auf 65.192 und in Westdeutschland von 54.178 (2000) um 62,1% auf 20.539.

Der Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten, der zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2000) in Ostdeutschland mit 55,6% um 18,7 Prozentpunkte über dem Anteil der Frauen an den ABM in Westdeutschland lag (36,9%), sank in Ostdeutschland von Jahr zu Jahr auf 44,4% (2004). In Westdeutschland sank dieser Anteil, nach einem Anstieg auf 37,4% im Jahr 2001, auf 33,3% im Jahr 2004.

Der Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten, der in Ostdeutschland in den Jahren vor Inkrafttreten des „Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ noch über dem Anteil der Frauen an den registrierten Arbeitslosen lag, liegt seit dem Jahr 2003 zunehmend unter diesem Anteil. Im Jahr 2004 waren 47,4% der in Ostdeutschland registrierten Arbeitslosen Frauen. Ihr Anteil an den in ABM geförderten Beschäftigten betrug demgegenüber nur noch 44,4%. Noch deutlicher als die Differenz zwischen dem Frauenanteil an den geförderten ABM-Beschäftigten und den registrierten Arbeitslosen (-3 Prozentpunkte) ist die Differenz zwischen dem Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten und den Langzeitarbeitslosen (2004: 53,6%). Die Differenz betrug hier 9,2 Prozentpunkte (2004). In den drei Jahren vor Inkrafttreten des „Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ betrug dieser Unterschied lediglich zwischen -3,9- und -4,9 Prozentpunkte (2001 bzw. 2002).

In Westdeutschland lag der Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten im Untersuchungszeitraum immer unter deren Anteil an den registrierten Arbeitslosen. Die negative Differenz, die bis 2003 von 8,0 (2000) auf 6,1 Prozentpunkte (2003) gesunken war, stieg 2004 sprunghaft auf 8,9 Prozentpunkte. Während 2004 durchschnittlich 42,2% der in Westdeutschland registrierten Arbeitslosen Frauen waren, waren dies von den in ABM geförderten Beschäftigten lediglich 33,3%. Die negative Differenz zum Anteil der Frauen an den registrierten Langzeitarbeitslosen (41,5%) betrug 2004 durchschnittlich -8,2 Prozentpunkte.

#### 6.1.2.2 Eintritte

Im Jahr 2000 erfolgten in der **Bundesrepublik Deutschland** 265.558 Eintritte in ABM. Im Verlauf des Untersuchungszeitraums sank die Zahl der Eintritte um insgesamt 44,7% auf 146.824 im Jahr 2003. Sowohl absolut als auch relativ verlangsamte sich die Reduzierung der Eintritte von Jahr zu Jahr: -70.927 (-26,7%) im Jahr 2001, -31.898 (-16,4%) im Jahr 2002 und -15.909 (-9,8%) im Jahr 2003.<sup>90</sup> Im Jahr 2004 erfolgten erstmals wieder geringfügig mehr Eintritte in ABM als im Vorjahr, und zwar +6.159 (+4,2%).

---

<sup>90</sup> Jeweils im Vergleich zur Summe der Eintritte im Vorjahr.



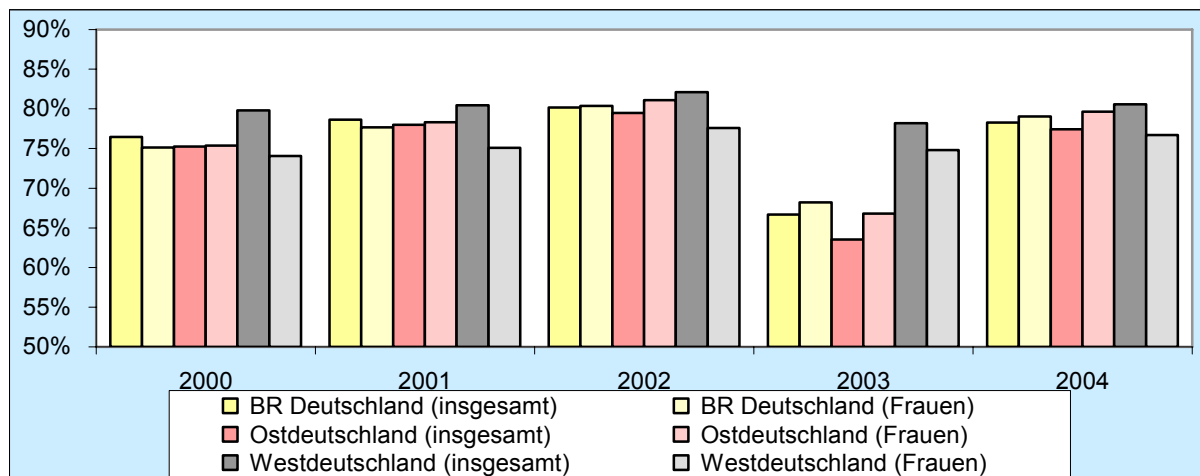
In 11 der 176 Arbeitsagenturbezirke erfolgten im Jahr 2004 mehr Eintritte in ABM als zu Beginn des Untersuchungszeitraums, also im Jahr 2000: Frankfurt an der Oder, Neuruppin, Flensburg, Hannover, Vechta, Hamm, Recklinghausen, Soest, Waiblingen, Schwäbisch Hall und Ulm. In 12 der 176 Agenturbezirke erfolgten 2004 hingegen über 80% weniger Eintritte in ABM als im Jahr 2000: Schwerin, Lübeck, Oldenburg, Bad Hersfeld, Gießen, Hanau, Wiesbaden, Saarbrücken, Konstanz, Rottweil, Ingolstadt und Traunstein.

Die Zahl der Eintritte von Frauen in ABM reduzierte sich im Untersuchungszeitraum deutlich stärker als jene der Männer. Im Jahr 2004 erfolgten nur noch 61.155 Eintritte von Frauen, 50,9% weniger als im Jahr 2000 (124.474). Die Zahl der Eintritte von Männern sank im entsprechenden Zeitraum von 141.084 um 34,9% auf 91.828.

Der Frauenanteil an den Eintritten in ABM sank dementsprechend von 46,9% im Jahr 2000 auf 40% im Jahr 2004. Im Jahr 2003 betrug dieser Anteil sogar lediglich 38,8%. D.h., die Reduzierung des Frauenanteils an den Eintritten in ABM wurde 2004 leicht korrigiert.

Der Anteil der Frauen an den Eintritten in ABM reichte im Jahr 2000 im Vergleich der einzelnen Agenturbezirke von 8,6% bis 61,5% und im Jahr 2004 von 4,3% bis 69,2%.

## Übersicht 21 Anteil der besonders förderungsbedürftigen Personengruppen an den Eintritten in ABM 2000-2004

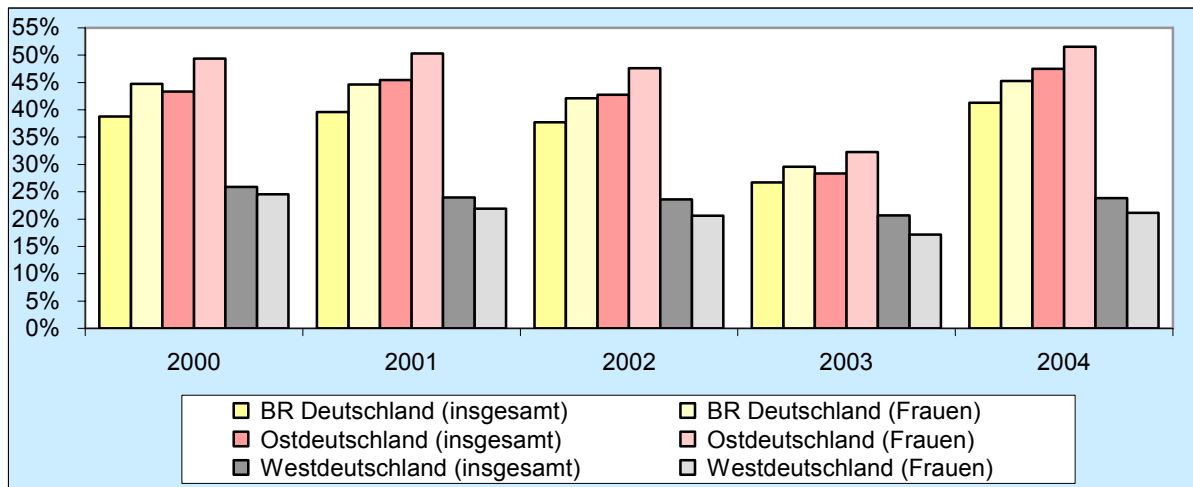


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der Anteil des besonders förderungsbedürftigen Personenkreises an den Eintritten in ABM nahm im Untersuchungszeitraum von 76,5% (1999) auf 80,2% (2002) zu. Im Jahr 2003 wurde dieser Anteil deutlich auf nur noch 66,7% der Eintritte reduziert. Im Jahr 2004 erreichte der Anteil des besonders förderungsbedürftigen Personenkreises mit 78,3% wieder in etwa das Niveau der Jahre vor 2003. Etwa ein Drittel dieses besonders förderungsbedürftigen Personenkreises galt als mehrfach betroffen. Auf sie trafen mehr als eines der folgenden Merkmale zu: langzeitarbeitslos, schwer behindert, Berufsrückkehrerin bzw. Berufsrückkehrer, geringqualifiziert.

Die Entwicklung im Jahr 2003 ist bemerkenswert, denn 2003 war auch das Jahr, das durch eine unrealistische Zielsetzung des damaligen Vorsitzenden des Vorstandes der Bundesagentur für Arbeit geprägt war. Erstmals seit 1987 wollte die BA „... trotz ungünstiger Arbeitsmarktentwicklung ohne Bundeszuschuss auskommen.“<sup>91</sup> Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Direktorinnen und Direktoren der Arbeitsämter aufgefordert „... amtspezifisch dringend Handlungsansätze zu erarbeiten und mit höchster Priorität umzusetzen, um das Ziel eines Haushalts ohne Bundeszuschuss realisieren zu können.“ In dem entsprechenden Schreiben des damaligen Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen vom 6. Februar 2003<sup>92</sup> werden „... beispielhaft aufgeführte Aktivitäten mit Arbeitslosengeldempfängern ...“ genannt, mit denen „... eine Steuerung der Ausgabenentwicklung in Richtung der Zielwerte erreicht werden [sollte]“. Punkt 1 dieser „beispielhaft aufgeführten Aktivitäten“ lautete: „Bei den Überlegungen zur Integration von Arbeitslosen sollte die individuelle Höhe der Arbeitslosengeldzahlung ('wie teuer ist der Arbeitslose?') beachtet werden.“ Und unter Punkt 6 hieß es: „Bei Maßnahme-Neueintritten ist der Anteil von Alg-Bezieher[n] unter Berücksichtigung der erwarteten Einspareffekte bei den Ausgaben für Alg besonders zu beachten ...“. Der Anteil derjenigen, die keinen Anspruch mehr oder nur noch einen zeitlich kurzen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, dürfte in der Hauptzielgruppe von ABM, den Langzeitarbeitslosen, überaus hoch sein.<sup>93</sup>

## Übersicht 22 Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten in ABM 2000-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

<sup>91</sup> Pressemitteilung der BA Nr. 69 vom 14. November 2002; in: ANBA 12/2002, Seite 1342

<sup>92</sup> An dieser Stelle wird auf das Schreiben des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen – Betreff: „Geschäftspolitische Ziele 2003 – Steuerung des Haushaltsbudgets ohne Bundeszuschuss“ – Bezug genommen. Es wird davon ausgegangen, dass es sich hier nicht um eine nur auf diesen Landesarbeitsamtsbezirk beschränkte Aufforderung“ handelte.

<sup>93</sup> Die zum 1. Januar 2005 erfolgte Zerlegung des Arbeitslosenbestandes in zwei Rechtskreise – SGB III (Arbeitsförderung) und SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) – bestätigt dies: Mitte Mai 2005 waren von 1,805 Millionen registrierten Langzeitarbeitslosen 1,326 Millionen 73,5% dem Rechtskreis SGB II zugeordnet. D.h., 73,5% der registrierten Langzeitarbeitslosen (ohne die erstmals registrierten ehemaligen SozialhilfeempfängerInnen, die noch nicht als Langzeitarbeitslose registriert sind, weil die Dauer der Arbeitslosigkeit erst mit dem Tag der Registrierung beginnt) erhielten Arbeitslosengeld II. Und: Von den im Rechtskreis SGB III verbliebenen Langzeitarbeitslosen dürften bei weitem nicht (mehr) alle einen Anspruch auf das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld haben. (im Sinne des SGB II nicht hilfebedürftige Erwerbsfähige).

**Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt:** Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten in ABM betrug in den ersten drei Jahren des Untersuchungszeitraums (2000 bis 2002) zwischen 37,7% (2002) und 39,6% (2001). Im Jahr 2003 sank dieser Anteil dann auf nur noch 26,7% um dann ein Jahr später auf 41,3% zu steigen, dem höchsten Wert im Untersuchungszeitraum.<sup>94</sup>

Insbesondere der Anteil der vor dem Eintritt in eine ABM zwei Jahre und länger Arbeitslosen ist im Jahr 2004 nach den vorliegenden Daten der Bundesagentur für Arbeit extrem gestiegen. Zwischen 2000 und 2002 lag dieser Anteil zwischen 12,1% (2000) und 13,4% (2001). 2003 sank dieser Anteil dann auf 9,6% um im Jahr 2004 dann auf 21,4% zu steigen. 2004 erfolgten danach erstmals mehr Eintritte von Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 24 und mehr Monaten (32.772) als von Arbeitslosen mit einer Dauer von 12 bis unter 24 Monaten (30.395). Zu Beginn dieses Untersuchungszeitraums betrug dieses Verhältnis noch 32.061 (24 Monate und länger arbeitslos) zu 70.959 (12 bis unter 24 Monate arbeitslos).

Von den Frauen, die in eine ABM eintraten, war im gesamten Untersuchungszeitraum ein größerer Anteil langzeitarbeitslos als von den Männern. Im Jahr 2004 waren 45,3% der Frauen, aber nur 38,6% der Männer, die in eine ABM eintraten, zuvor langzeitarbeitslos. Ein Jahr zuvor (2003) betrug dieses Verhältnis 29,6% zu 24,9%.

Insbesondere in der Gruppe der bei Eintritt 24 Monate und länger Arbeitslosen lag der Anteil der Frauen deutlich über deren Anteil an den Eintritten insgesamt. 2004 erfolgten – bei einem Anteil von 40% an den Eintritten insgesamt – 45,4% der Eintritte von Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 24 Monaten und länger von Frauen.

Der Anteil derjenigen, die vor Eintritt in eine Maßnahme nicht arbeitslos registriert waren, lag in den Jahren 2000 bis 2002 zwischen 13% (2000) und 14,2% (2001) und sank dann in den beiden folgende Jahren auf 9,4% (2003) und 8,9% (2004).

**Altersstruktur der Eintritte:** Im Jahr 2004 waren 20,5% derjenigen, die ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis in einer ABM begannen, bei Beginn der ABM unter 25 Jahre alt, 48,5% waren 25 bis unter 50 Jahre alt und 31% waren 50 Jahre und älter.<sup>95</sup> Die Altersstruktur der Eintritte in ABM hat sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums deutlich verändert. Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in eine ABM jünger als 25 Jahre waren, nahm nach 2001 von 12% (2001) auf 20,5% (2004) zu. Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in ABM 25 bis unter 50 Jahre alt waren, sank von 55,7% im Jahr 2000 auf 47,7% im Jahr 2002. In den folgenden Jahren betrug der Anteil dieser Altersgruppe dann 49,8% (2003) und 48,5% (2004). Der Anteil derjenigen, die bei

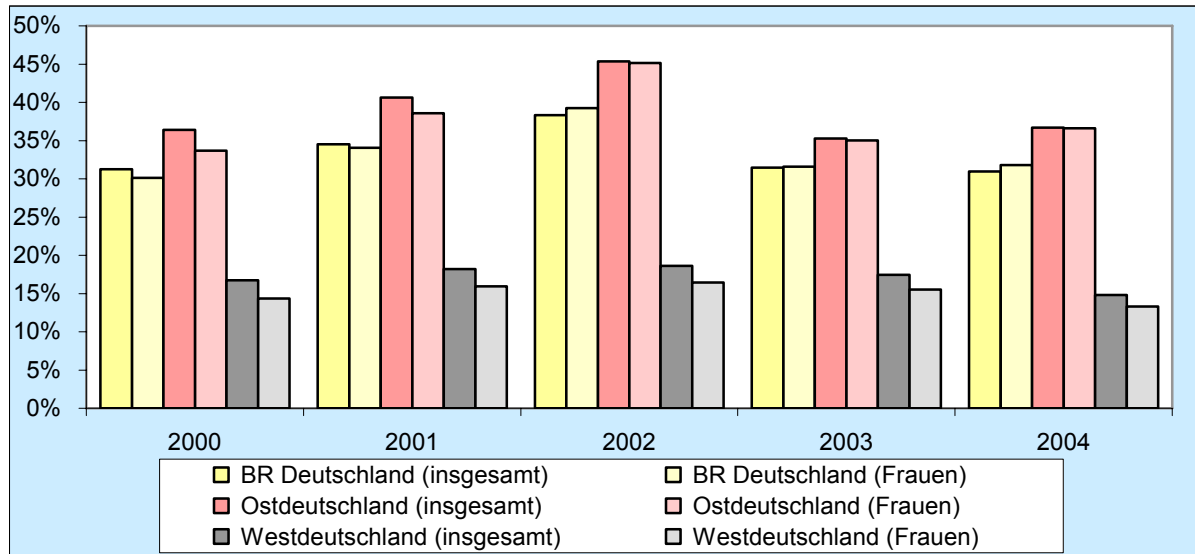
---

<sup>94</sup> Im Geschäftsbericht 2003 der BA heißt es: „Der Anteil der Langzeitarbeitslosen in ABM betrug 57,6% ...“ (S. 29). Auch wenn es sich hier um Bestandsdaten handelt, deutet dieser im Verhältnis zur Neuberechnung extrem hohe Wert (Neuverfahren: 34,3%) darauf hin, dass die Daten zum Personenmerkmal Langzeitarbeitslosigkeit mit großer Vorsicht zu betrachten sind.

<sup>95</sup> Die letztgenannte Altersgruppe (50 Jahre und älter) gehört insgesamt zum besonders förderungsbedürftigen Personenkreis; siehe dazu weiter unten.

Eintritt in eine ABM 50 Jahre und älter waren, der bis 2002 von 31,3% (2000) auf 38,3% (2002) gestiegen war, sank 2003 deutlich auf 31,4% und 2004 weiter auf 31%.

### Übersicht 23 Anteil der 50-jährigen und älteren an den Eintritten in ABM 2000-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Zwischen der Altersstruktur der Eintritte von Männern und der von Frauen bestehen deutliche Unterschiede: Von den Männern, die in eine ABM eintraten waren im Jahr 2004 23,8%, von den Frauen 15,6% unter 25 Jahre alt. Im Jahr mit dem niedrigsten Anteil dieser Altersgruppe an den Eintritten in ABM (2001) waren dies 14,9% bei den Männern und 8,6% bei den Frauen.

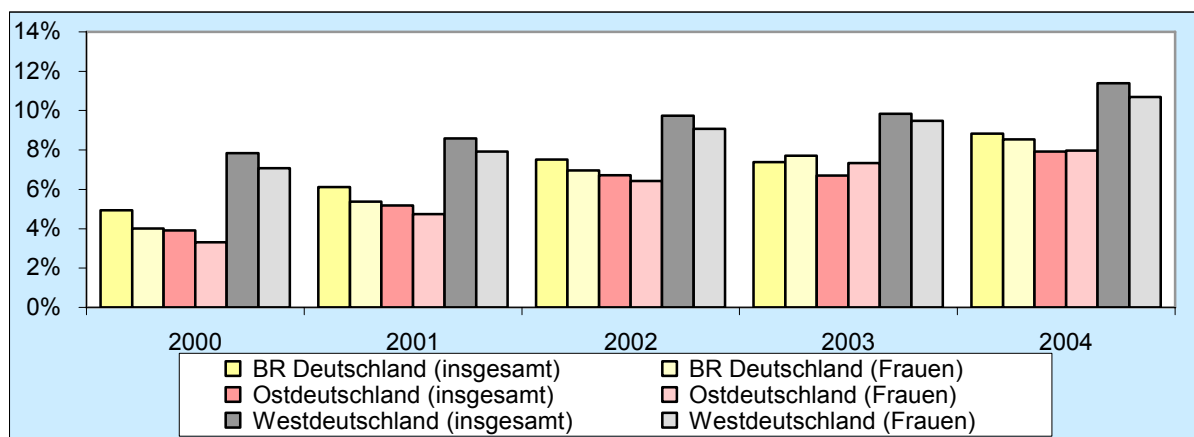
Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in eine ABM 25 bis unter 50 Jahre alt waren, ist bei den Frauen entsprechend größer: Im Jahr 2004 waren dies 52,7% der Eintritte. Bei den Männern lag dieser Anteil bei 45,8% (2004). Zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2000) waren 60,7% der Frauen und 51,2% der Männer, die in eine ABM eintraten, 25 bis unter 50 Jahre alt.

Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt 50 Jahre und älter waren, ist bei Frauen und Männern annähernd gleich groß. Im Jahr 2004 waren dies bei den Frauen 31,8% und bei den Männern 30,4%. Im Jahr 2002 wurde sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern der höchste Anteil dieser zum Kreis der förderungsbedürftigen Personengruppen gehörenden Altersgruppe im Untersuchungszeitraum gemessen: 37,7% bei den Männern und 39,2% bei den Frauen.

Der Anteil der **schwer behinderten Menschen** an den Eintritten in ABM ist im Verlauf des Untersuchungszeitraums von 4,9% (2000) auf 8,8% (2004) gestiegen.<sup>96</sup> Bei den Frauen stieg dieser Anteil von 4% (2000) auf 8,5% (2004), bei den Männern von 5,8% (2000) auf 9% (2004).

<sup>96</sup> Inwieweit dieser Anstieg (auch) durch Umstellungen im Statistik-Verfahren bedingt ist, konnte nicht exakt geklärt werden. Nach Auskunft der BA wurden die Personenmerkmale im „Altverfahren“ direkt in den IT-Fachverfahren zur Förderung mittels Ja/Nein-Feldern ausgewählt, die mit „Nein“ vorbelegt waren. Im Data Warehouse (DWH) („Neuverfahren“) werden die Personenmerkmale mittels eines gemeinsamen Identifizierers in den IT-

## Übersicht 24 Anteil der schwer behinderten Menschen an den Eintritten in ABM 2000-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der Anteil der **BerufsrückkehrerInnen** an den Eintritten in ABM stieg im Untersuchungszeitraum von 1,9% (2000) auf 2,8% (2004).<sup>97</sup> Bei den Frauen stieg dieser Anteil von 4% (2000) auf 6,8% (2004), bei den Männern lag dieser Anteil seit 2001 bei 0,1%. (2000: 0%).

**Ost- und Westdeutschland:** Der Anteil der Ostdeutschen an den Eintritten in ABM erreichte im Jahr 2003 mit 78,5% den höchsten Stand im Untersuchungszeitraum. 2004 sank dieser Anteil auf 73,8%, was wieder dem Niveau der Jahre vor 2003 entsprach. Bei den Frauen lag der Anteil der Ostdeutschen an den Eintritten deutlich über dem entsprechenden Anteil der Männer. Im Jahr 2004 erfolgten 79,3% der Eintritte von Frauen in ABM in Ostdeutschland<sup>98</sup>. Bei den Eintritten der Männer traf dies nur in 70,1% der Fälle zu.

In Ostdeutschland war der Anteil derjenigen, die vor Eintritt in eine ABM 12 Monate und länger arbeitslos waren, im gesamten Untersuchungszeitraum wesentlich größer als in Westdeutschland. Im Jahr 2004 erfolgten in Ostdeutschland 47,5% der Eintritte in ABM von Langzeitarbeitslosen. In Westdeutschland waren dies lediglich 23,8%.

Bei den Frauen ist dieser Ost-West-Unterschied noch wesentlich größer: 2004 waren in Ostdeutschland 51,5% der Frauen, die in eine ABM eintraten, zuvor langzeitarbeitslos. In Westdeutschland betrug dieser Anteil lediglich 21,1%.

Fachverfahren zur Förderung und zur Vermittlung direkt aus dem zugehörigen Bewerberangebot gezogen. Es könnte damit sein, dass bei der Umstellung vom Alt- auf das Neuverfahren insbesondere bei weiter zurückliegenden Fällen nicht alle falsch erfassten Personenmerkmale korrigiert wurden bzw. werden konnten.

<sup>97</sup> Siehe dazu die entsprechende Fußnote zum Anstieg des Anteils der schwerbehinderten Menschen an den Eintritten.

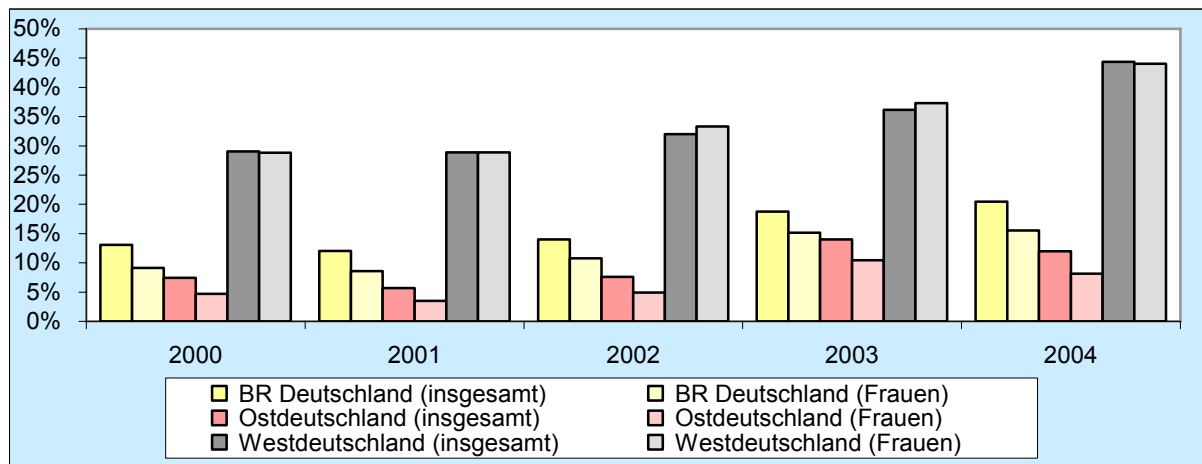
<sup>98</sup> Da inzwischen das Wohnortprinzip maßgebend für die Zuordnung einer ABM (und SAM) zu einem Agenturbezirk und damit zu einem der beiden Gebietsteile ist, wäre die Bezeichnung Ostdeutsche(r) bzw. Westdeutsche(r) (eine in Ost- bzw. Westdeutschland wohnende Person) korrekter als die Bezeichnung Ostdeutschland bzw. Westdeutschland. Hier wird jedoch auch die Bezeichnung Ostdeutschland bzw. Westdeutschland verwendet, obwohl es natürlich in Einzelfällen sein kann, dass ein Eintritt in eine ABM auch in einem Gebietsteil erfolgen kann, in dem diejenige oder derjenige nicht wohnt.

Der extreme Einbruch des Anteils der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten im Jahr 2003, auf den weiter oben bereits eingegangen wurde, ist in Ostdeutschland besonders ausgeprägt. 2003 wurde in Ostdeutschland lediglich ein Anteil von 28,4% gemessen (Westdeutschland: 20,7%), nach 42,7% im Jahr 2002 (Westdeutschland: 23,6%).

Noch größer als die Differenz zwischen den Anteilen der Langzeitarbeitslosen an den Eintritten in Ost- und Westdeutschland ist die Differenz bei den vor Eintritt 24 Monate und länger arbeitslosen. Während in Westdeutschland im Jahr 2004 lediglich 9,5% der Eintritte auf diese Personengruppe entfiel, waren dies in Ostdeutschland 25,7%. Die Differenz von 16,2 Prozentpunkten ist die bei weitem größte im Untersuchungszeitraum. In den Jahren vor 2004 betrug diese Differenz maximal 6 Prozentpunkte (2002).

Auch die Altersstruktur der Eintritte in ABM unterscheidet sich zwischen Ost- und Westdeutschland: In Ostdeutschland war der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in eine ABM jünger als 25 Jahre waren, deutlich niedriger als in Westdeutschland und der Anteil derjenigen, die bei Eintritt 50 Jahre und älter waren, deutlich größer als in Westdeutschland.

## Übersicht 25 Anteil der unter 25-jährigen an den Eintritten in ABM 2000-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Im Jahr 2004 waren in Ostdeutschland 12% derjenigen, die in eine ABM eintraten, jünger als 25 Jahre (Frauen: 8,1%). In Westdeutschland waren dies 44,4% (Frauen: 44%). Drei Jahre zuvor (2001) betrug dieses Ost-West-Verhältnis 5,7% zu 28,9% (Frauen: 3,5% zu 28,9%).

Der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in eine ABM 50 Jahre und älter waren, betrug 2004 in Ostdeutschland 36,7% (Frauen: 36,6%), in Westdeutschland lediglich 14,8% (Frauen: 13,3%).

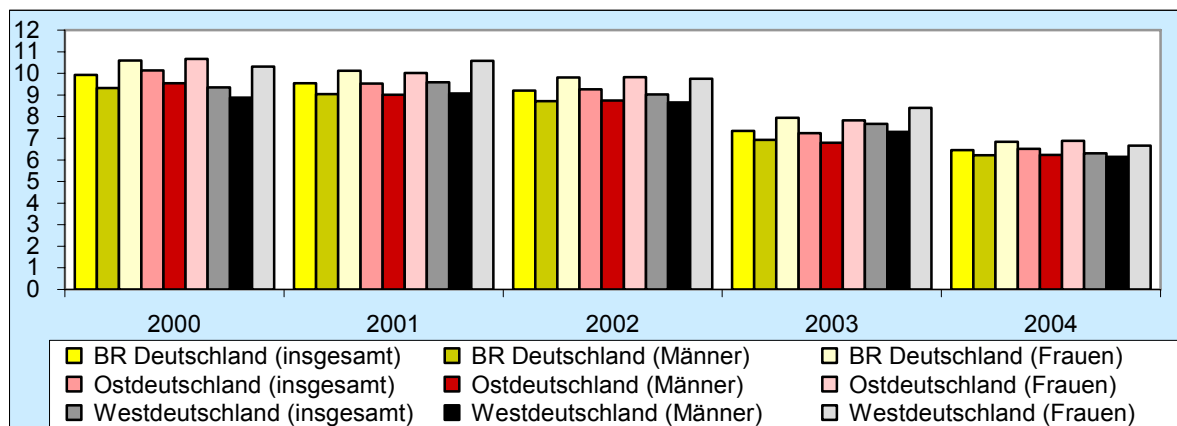
Der Anteil schwer behinderter Menschen an den Eintritten in ABM war in Westdeutschland im gesamten Untersuchungszeitraum deutlich größer als in Ostdeutschland. Im Jahr 2004 waren dies in Westdeutschland 11,4% (Frauen: 10,7%) und in Ostdeutschland 7,9% (Frauen 8%).

Der Anteil der BerufsrückkehrerInnen an den Eintritten in ABM war dagegen in Ostdeutschland deutlich größer als in Westdeutschland. Im Jahr 2004 waren dies in Ostdeutschland 3,3% (Frauen: 7,5%), in Westdeutschland 1,2% (Frauen: 3,8%).

### 6.1.2.3 Förderdauer

Die durchschnittliche Förderdauer (von geförderten ABM-Beschäftigten), berechnet aus den Eintritt und Austritten in ABM im Verlauf eines Jahres und dem durchschnittlichen ABM-Beschäftigtenbestand des entsprechenden Jahres, sank in den ersten zwei Jahren des Untersuchungszeitraums relativ geringfügig von 9,9 Monaten (2000) auf 9,2 Monate (2002). In den folgenden beiden Jahren wurde die durchschnittliche Förderdauer dann drastisch reduziert. Im Jahr 2004 betrug die durchschnittliche Förderdauer von ABM-Beschäftigten nur noch 6,5 Monate.

**Übersicht 26 ABM 2000-2004 – Förderdauer in Monaten nach dem Geschlecht**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

In den 176 Agenturbezirken reichte die durchschnittliche Förderdauer im Jahr 2004 von 3,7 bis 11,8 Monate.<sup>99</sup> In nur sechs Agenturbezirken, darunter in nur einem ostdeutschen Agenturbezirk, betrug die durchschnittliche Förderdauer mehr als 10 Monate. Im Jahr 2000 war dies noch in 75 Bezirken der Fall, darunter in 21 der 35 ostdeutschen Agenturbezirke. In 22 ausschließlich westdeutschen Agenturbezirken betrug die durchschnittliche Förderdauer im Jahr 2004 weniger als fünf Monate. In den Jahren 2000 bis 2002 betrug die ermittelte kürzeste durchschnittliche Förderdauer in einem Arbeitsagenturbezirk 6,3 Monate (2000), 6,7 Monate (2001) bzw. 5,6 Monate (2002).

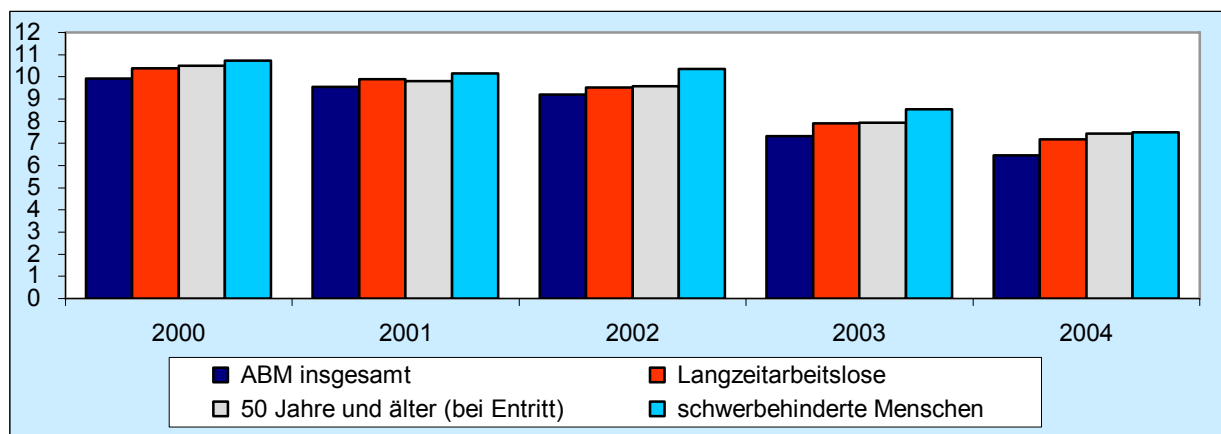
Frauen werden in ABM durchschnittlich länger gefördert als Männer. Im Jahr 2000 betrug die durchschnittliche Förderdauer bei den Frauen 10,6 Monate und bei den Männern 9,3 Monate. Im Verlauf des Untersuchungszeitraums wurde die durchschnittliche Förderdauer der Frauen in

<sup>99</sup> In Agenturbezirken mit nur geringen und zum Teil relativ stark schwankenden Bestandsdaten kann es bei der Berechnung der durchschnittlichen Förderdauer zu Verzerrungen kommen.

ABM um 35,5% und die der Männer um 33,4% reduziert. 2004 betrug die durchschnittliche Förderdauer der Frauen in ABM nur noch 6,8 Monate, die der Männer nur noch 6,2 Monate.

Die nach besonders förderungsbedürftigen Personengruppen differenzierte Betrachtung der Förderdauer – hier die durchschnittliche Förderdauer der Langzeitarbeitslosen, der 50-jährigen und älteren und der schwer behinderten Menschen – zeigt: Die durchschnittliche Förderdauer dieser besonders förderungsbedürftigen Personengruppen ist geringfügig länger als die durchschnittliche Förderdauer aller geförderten ABM-Beschäftigten. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums (2000) betrug sie bei den Langzeitarbeitslosen 10,4 Monate, bei den 50-jährigen und älteren 10,5 Monate und bei den schwer behinderten Menschen 10,7 Monate; bei einer durchschnittlichen Förderdauer aller geförderten ABM-Beschäftigten von 9,9 Monaten. Im Jahr 2002, dem letzten Jahr vor Inkrafttreten des „Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, betrug sie bei den Langzeitarbeitslosen 9,5 Monate, bei den 50-jährigen und älteren 9,6 Monate und bei den schwer behinderten Menschen 10,3 Monate, bei einer durchschnittlichen Förderdauer von 9,2 Monaten. Im Jahr 2004 betrug sie bei den Langzeitarbeitslosen 7,2 Monate, bei den 50-jährigen und älteren 7,4 Monate und bei den schwer behinderten Menschen 7,5 Monate; bei einer durchschnittlichen Förderdauer von nur noch 6,5 Monaten. D.h., auch für die besonders förderungsbedürftigen Personengruppen erfolgte in den Jahren nach 2002 eine drastische Verkürzung der durchschnittlichen Förderdauer.

**Übersicht 27 ABM 2000-2004 – Förderdauer in Monaten insgesamt und nach förderungsbedürftigen Personengruppen**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die durchschnittlichen Förderdauern unterscheiden sich kaum zwischen Ost und Westdeutschland. Das gilt sowohl für die in ABM geförderten Beschäftigten insgesamt als auch für die Frauen und Männer. Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland ist die durchschnittliche Förderdauer bei den Frauen etwas länger als die bei den Männern. Im Jahr 2004 wurden die Frauen in Ostdeutschland noch durchschnittlich 6,9 Monate (2000: 10,7) und die Männer noch 6,2 Monate gefördert (2000: 9,5); bei einer durchschnittlichen Förderdauer von 6,5 Monaten in Ostdeutschland. (2000: 10,1) In Westdeutschland wurden die Frauen in ABM im Jahr 2004 noch durch-



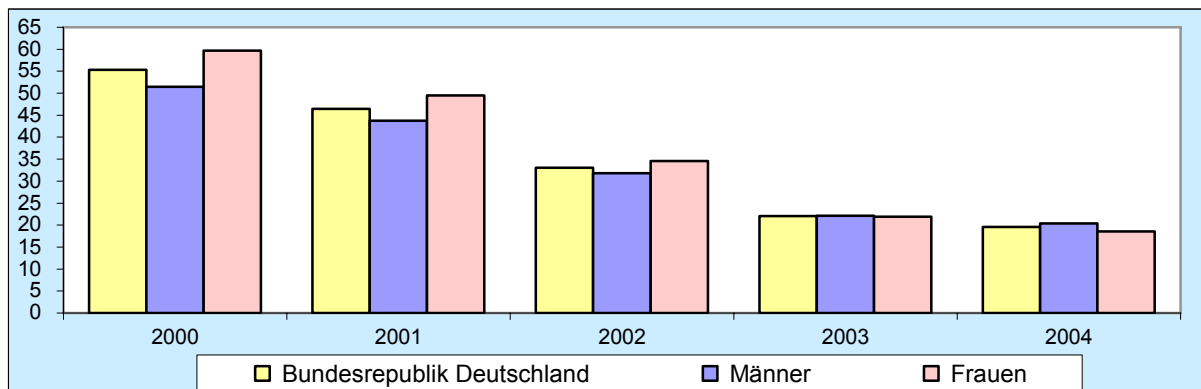
schnittlich 6,7 Monate (2000: 10,3) und die Männer 6,1 Monate gefördert (2000: 8,9); bei einer durchschnittlichen Förderdauer von 6,3 Monaten (2000: 9,4).<sup>100</sup>

#### 6.1.2.4 Bestand geförderter ABM-Beschäftigter pro 1.000 Arbeitslose

Die Zahl der geförderten ABM-Beschäftigten, die 1.000 registrierten Arbeitslosen gegenüberstanden, sank in der **Bundesrepublik Deutschland** im Untersuchungszeitraum von 57,1 im Jahr 1999 und 55,4 im Jahr 2000 auf 22 im Jahr 2003 und 19,6 im Jahr 2004.<sup>101</sup>

Der Vergleich der Zahl der geförderten ABM-Beschäftigten pro 1.000 Arbeitslose in den 176 Arbeitsamtsbezirken zeigt die große Streubreite der ABM-Förderung: In den Jahren 1999 und 2000 reichte die Quote von 3 bis 240,1 pro 1.000 bzw. von 2,4 bis 233,5 pro 1.000. In den Jahren 2003 und 2004 reichte die Quote nur noch von 0,3 bis 80,8 pro 1.000 bzw. 0,4 bis 76,7 pro 1.000.

#### Übersicht 28 Geförderte ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose 2000-2004 insgesamt und nach Geschlecht



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

In 28 ausschließlich ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken wurden 1999 mehr als 100 Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in ABM gefördert. In den Jahren 2000 und 2001 war dies noch in 22 bzw. 15 ostdeutschen Arbeitsamtsbezirken der Fall; 2002 nur noch in den drei sächsischen Arbeitsamtsbezirken Annaberg-Buchholz, Oschatz und Riesa. Im Jahr 2003 gab es nur noch 14 Arbeitsamtsbezirke, in denen mehr als 50 Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose gefördert wurden. Und im Jahr 2004 war dies nur noch in acht Agenturbezirken der Fall, in fünf sächsischen Agenturbezirken (Annaberg-Buchholz, Bautzen, Oschatz, Pirna, Plauen) sowie in Frankfurt an der Oder, Neuruppin und Jena.

<sup>100</sup> Die notwendigen Daten für die Berechnung von differenzierten Förderdauern für besonders förderungsbedürftige Personengruppen in Ost- und Westdeutschland lagen uns bei Erstellung dieses Berichtes nicht vor.

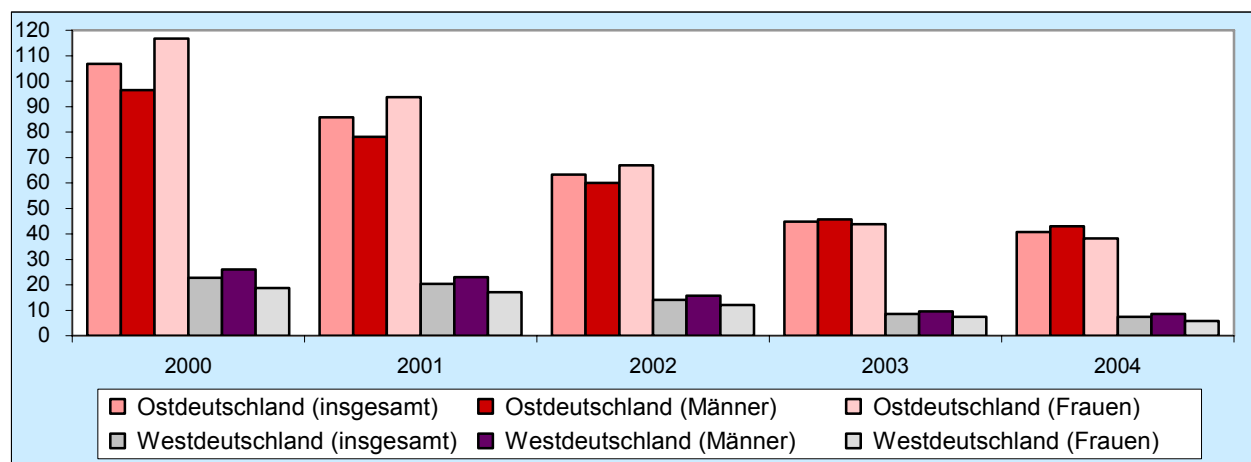
<sup>101</sup> Diese Quote, die als eine Annäherung an die Quantifizierung der sogenannten Marktersatzfunktion von ABM angesehen werden kann, würde deutlich kleiner sein, wenn in die Berechnung neben der registrierten Arbeitslosen alle Teilnehmenden an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung einbezogen würden. Und noch kleiner wäre sie, wenn neben den registrierten Arbeitslosen auch die bis Ende 2004 nicht registrierten Arbeitslosen einbezogen würden, die seit dem 1. Januar 2005 registriert werden.

In 67 ausschließlich westdeutschen Agenturbezirken wurden im Jahr 2004 weniger als fünf Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in ABM gefördert, in 12 Agenturbezirken sogar weniger als zwei Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose. Zu Beginn des Untersuchungszeitraums, in den Jahren 1999 und 2000, gab es überhaupt nur drei Agenturbezirke, in denen weniger als fünf Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose in ABM gefördert wurden.

Vor Inkrafttreten des „Ersten und Zweiten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ lag die Zahl der geförderten ABM-Beschäftigten pro 1.000 registrierte Arbeitslose bei den Frauen über der entsprechenden Quote bei den Männern; mit allerdings abnehmendem Abstand. Im Jahr 2000 wurden 59,7 Frauen pro 1.000 arbeitslose Frauen in ABM gefördert und 51,5 Männer pro 1.000 arbeitslose Männer. Im Jahr 2002 betrug dieses Verhältnis noch 34,6 zu 31,8 zu Gunsten der Frauen. 2004 wurden in der Bundesrepublik Deutschland nur noch 18,5 Frauen pro 1.000 arbeitslose Frauen in ABM gefördert. Bei den Männern betrug diese Quote 20,4 pro 1.000.

**Ost- und Westdeutschland:** In Ostdeutschland sank die Zahl der geförderten ABM-Beschäftigten, die 1.000 registrierten Arbeitslosen gegenüber standen, im Untersuchungszeitraum von 117,3 (1999) und 106,8 (2000) auf nur noch 40,8 pro 1.000 im Jahr 2004. Die so gemessene ABM-Förderdichte sank demnach von 2000 bis 2004 in Ostdeutschland um 61,8%.

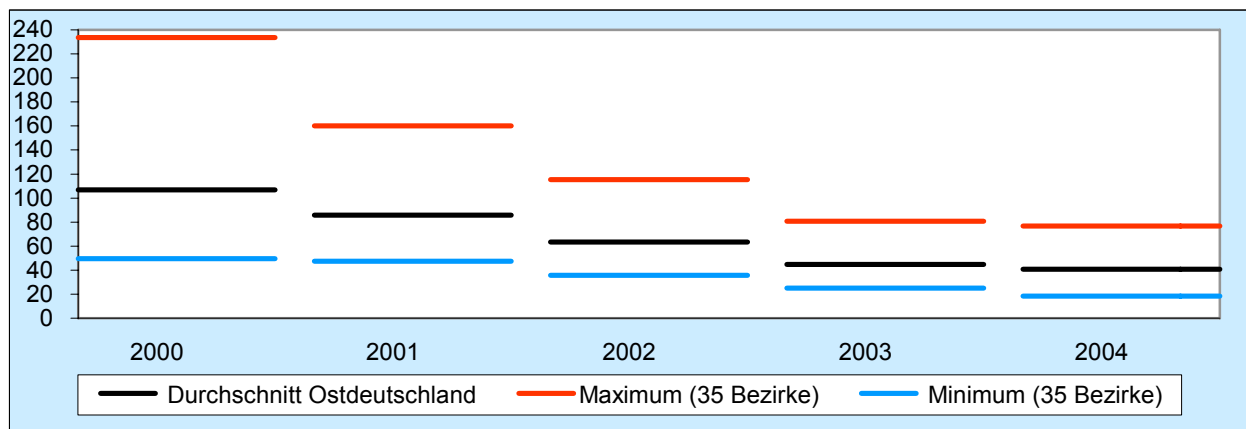
## Übersicht 29 Geförderte ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose 2000-2004 in Ost- und Westdeutschland



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die ABM-Förderdichte in Ostdeutschland wurde bei den Frauen von 116,7 pro 1.000 (2000) um 67,3% auf 38,2 pro 1.000 reduziert, bei den Männern von 96,5 pro 1.000 (2000) um 55,4% auf 43,1 pro 1.000.

### Übersicht 30      Geförderte ABM-Beschäftigte pro 1.000 Arbeitslose 2000-2004 in Ostdeutschland



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

In **Westdeutschland** sank die entsprechende, aber wesentlich kleinere Quote von 22,5 (1999) und 22,8 (2000) auf nur noch 7,4 pro 1.000 im Jahr 2004. Die ABM-Förderdichte in Westdeutschland wurde bei den Frauen von 18,7 pro 1.000 (2000) um 68,8% auf nur noch 5,8 pro 1.000 reduziert, bei den Männern von 26,1 pro 1.000 (2000) um 67,3% auf 8,5 pro 1.000.

#### 6.1.3      SAM

**Bundesrepublik Deutschland:** In den ersten drei Jahren des Untersuchungszeitraums (2000 bis 2003) wurden jahresdurchschnittlich zwischen 57.400 und 61.400 Beschäftigte in SAM gefördert. Im Jahr 2003, dem letzten Jahr, in dem noch neue SAM bewilligt werden konnten, sank der Bestand der SAM-Beschäftigten auf 46.803. Im ersten Jahr der Restabwicklung dieser Beschäftigung schaffenden Maßnahme (2004) sank die Zahl der geförderten Beschäftigten auf 31.506 im Jahresdurchschnitt und nur noch 19.634 am Ende des Jahres 2004.

Der Anteil der Frauen an den geförderten Beschäftigten sank im gesamten Untersuchungszeitraum von 48,4% (2000) auf 43,8% (2004). Mit 43,8% lag dieser Anteil im Jahr 2004 erstmals über dem Anteil der Frauen an den in ABM geförderten Beschäftigten (41,8%), aber dennoch deutlich unter deren Anteil an den registrierten Arbeitslosen (44,1%) und den Langzeitarbeitslosen (46,5%).

Von den insgesamt 42.855 Eintritten im letzten Jahr, in dem SAM neu bewilligt werden konnten (2003), entfielen 67,1% (28.764) auf den besonders förderungsbedürftigen Personenkreis. Im Jahr 2004 betrug dieser Anteil, bei allerdings nur noch 12.335 Eintritten, 77,1%. Der Anteil dieses Personenkreises an den Eintritten in SAM entsprach damit in etwa dem Anteil dieses Personenkreises an den Eintritten in ABM (2003: 66,7%; 2004: 78,3%).

Von den Männern, die in eine geförderte SAM-Beschäftigung eintraten, zählten in den Jahren 2003 und 2004 66,9% bzw. 75,2% zum besonders förderungsbedürftigen Personenkreis, von den Frauen waren dies 67,4% bzw. 81%. Besonders hoch war der Anteil der 50-jährigen und älteren an den Eintritten in SAM. 2003 waren 48,6% (20.838) und 2004 sogar 60,9% (7.512) derjenigen, die eine geförderte Beschäftigung im Rahmen einer SAM begannen, 50 Jahre oder älter. Der Anteil dieser Altersgruppe an den Eintritten in ABM betrug in den entsprechenden Jahren 31,4% bzw. 31%. Bei den Männern entfielen in den Jahren 2003 und 2004 48,3% bzw. 59,2% und bei den Frauen 49,2% bzw. 64,3% der Eintritte in SAM auf die Altersgruppe der 50-jährigen und älteren.

Die durchschnittliche Förderdauer (von geförderten SAM-Beschäftigten)<sup>102</sup>, die im Jahr 2003 10,8 Monate betrug und damit deutlich länger war als die von ABM (7,3 Monate), stieg im Jahr der SAM-Restabwicklung (2004) auf durchschnittlich 15,6 Monate an (ABM: 6,5 Monate).<sup>103</sup>

Die durchschnittliche SAM-Förderdauer ist, wie auch die ABM-Förderdauer, bei den Frauen länger als bei den Männern. Während die Förderdauer von SAM in den Jahren 2003 und 2004 bei den Männern 9,8 bzw. 14,5 Monate betrug, wurden Frauen durchschnittlich 12,4 bzw. 17,3 Monate in SAM gefördert.

**Ost- und Westdeutschland:** Die SAM-Förderung war, stärker noch als die Förderung von ABM, auf Ostdeutschland konzentriert. Im Jahr 2001 wurde mit einem Anteil von 82,7% am jahresdurchschnittlichen Bestand der geförderten SAM-Beschäftigten der niedrigste Wert im Untersuchungszeitraum (2000 bis 2004) gemessen. In den folgenden Jahren stieg dieser Anteil geringfügig auf 83,3% im Jahr 2003 und dann deutlich auf 87,9% (2004), dem höchsten Wert im Untersuchungszeitraum.

Der Anteil Ostdeutschlands an den geförderten SAM-Beschäftigten war, wie bei den ABM, bei den Frauen höher als bei den Männern. In den Jahren 2003 und 2004 wurden 85,6% bzw. 88,9% der in SAM geförderten Frauen und 81,5% bzw. 87,2% der in SAM geförderten Männer in Ostdeutschland gefördert. Und wie bei den ABM war der Anteil derjenigen, die bei Eintritt in die Maßnahme 50 Jahre oder älter waren, in Ostdeutschland wesentlich größer als in Westdeutschland. In den Jahren 2003 und 2004 waren dies in Ostdeutschland 52,7% bzw. 66,1%, in Westdeutschland dagegen lediglich 28% bzw. 23,4%.

Die durchschnittliche Förderdauer betrug im Jahr 2003 in Ostdeutschland 10,8 und in Westdeutschland 11,1 Monate. 2004 stieg sie in Ostdeutschland um 5,6 Monate auf 16,4 Monate. In Westdeutschland stieg sie im Jahr 2004 gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig um 0,2 Monate auf 11,3 Monate.

---

<sup>102</sup> Berechnet aus den Eintritten und Austritten in eine SAM im Verlauf eines Jahres und dem durchschnittlichen SAM-Beschäftigtenbestand im entsprechenden Jahr.

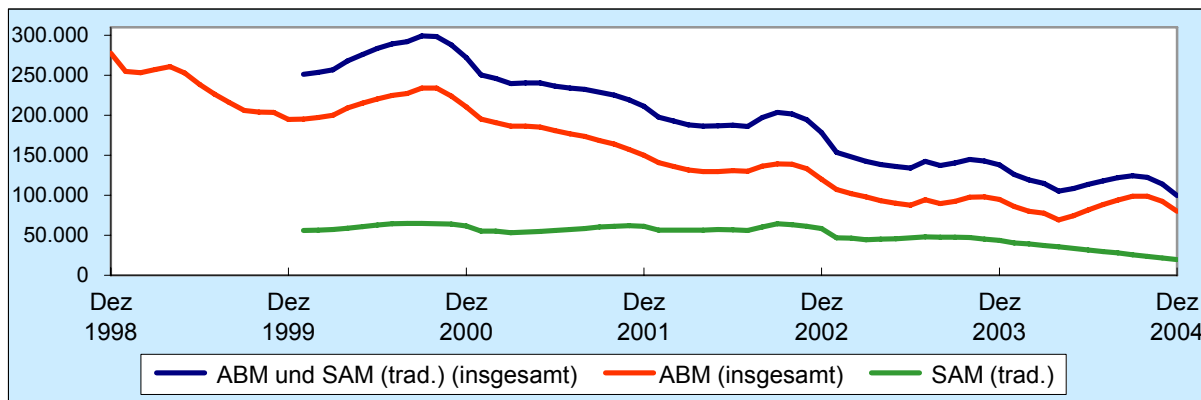
<sup>103</sup> Da in diesem Jahr keine neuen SAM mehr bewilligt werden konnten, verschob sich das Gewicht in Richtung der länger geförderten SAM-Beschäftigten. Siehe in diesem Zusammenhang auch den Abschnitt 6.1.7.

Sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland war die durchschnittliche SAM-Förderdauer bei den Frauen länger als bei den Männern. Im Jahr 2003 betrug das Verhältnis in Ostdeutschland 12,2 zu 9,8 Monate und in Westdeutschland 13,7 zu 10 Monate, und im Jahr 2004 18,0 zu 15,4 Monate in Ostdeutschland und 13,3 zu 10,3 Monate in Westdeutschland.

#### 6.1.4 ABM und SAM Entwicklung zusammen

Im Verlauf des Untersuchungszeitraums wurde die Zahl der in ABM und SAM geförderten Beschäftigten von jahresdurchschnittlich 276.693 (2000) um 57,6% auf 117.237 (2004) reduziert. Ende 2004 wurden nur noch 99.551 Frauen und Männer in diesen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung gefördert.

#### Übersicht 31 Geförderte Beschäftigte in ABM und SAM 1998-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Im gesamten Untersuchungszeitraum konzentrierte sich die Förderung dieser Beschäftigung schaffenden Maßnahmen insbesondere auf die Agenturbezirke mit einer überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquote<sup>104</sup>. In den fünf Jahren von 2000 bis 2004 wohnten zwischen 66,1% (2002) und 70,2% (2001) der geförderten ABM- und SAM-Beschäftigten in Agenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die mehr als 50% über dem jeweiligen Bundesdurchschnitt lag. Im Jahr 2004 wohnten 80,7% (94.618) der geförderten ABM- und SAM-Beschäftigten in den 39 Agenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die 30% und mehr über dem Bundesdurchschnitt (11,7%) lag<sup>105</sup> und nur 3,5% (4.047) in den 51 ausschließlich westdeutschen Agenturbezirken mit einer Arbeitslosenquote, die 30% und mehr unter dem Bundesdurchschnitt lag.

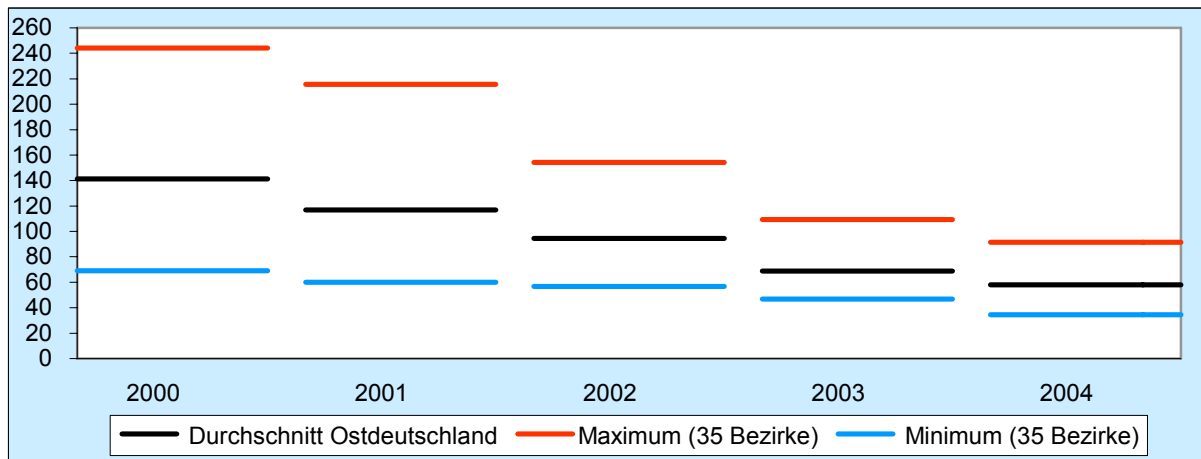
Im Jahr 2000 standen je 1.000 registrierten Arbeitslosen 71,1 geförderte Beschäftigte in ABM und SAM gegenüber, in Ostdeutschland 141,4 und in Westdeutschland 26,6.

<sup>104</sup> Bezogen auf die abhängigen Erwerbspersonen.

<sup>105</sup> Alle 35 ostdeutschen Agenturbezirke einschließlich Berlin und die Agenturbezirke Gelsenkirchen, Dortmund, Duisburg und Bremerhaven.

Die Streubreite zwischen den 176 Arbeitsamtsbezirken reichte im Jahr 2000 von 4,8 bis 244,1 pro 1.000, in den 35 ostdeutschen Bezirken von 69,0 bis 244,1 pro 1.000 und in den 141 westdeutschen Bezirken von 4,8 bis 87,9 pro 1.000.

### Übersicht 32      Geförderte Beschäftigte in ABM und SAM pro 1.000 Arbeitslose 2000-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Im bisher letzten Jahr des Untersuchungszeitraums (2004) wurden nur noch 26,8 pro 1.000 Arbeitslose in einer ABM bzw. SAM gefördert. Die durchschnittliche Förderdichte in der Bundesrepublik Deutschland entsprach damit im Jahr 2004 nahezu exakt der durchschnittlichen Förderdichte in Westdeutschland im Jahr 2000.

In Ostdeutschland wurden im Jahr 2004 noch durchschnittlich 58,1 pro 1.000 Arbeitslose in ABM bzw. SAM gefördert, in Westdeutschland noch lediglich 8,8 pro 1.000.

Die Streubreite zwischen den 176 Arbeitsamtsbezirken reichte im Jahr 2004 von 1,0 bis 91,3 pro 1.000, in den ostdeutschen Bezirken von 34,4 bis 91,3 pro 1.000 und in den westdeutschen Bezirken von 1,0 bis 36,9 pro 1.000.

Die Zahl der in ABM und SAM geförderten Männer wurde im Untersuchungszeitraum von jahresdurchschnittlich etwa 137.400 (2000) um 50,8% auf 67.647 reduziert, die der geförderten Frauen von etwa 139.300 (2000) um 64,4% auf 49.591. Der Frauenanteil an den in ABM und SAM geförderten Beschäftigten sank von 50,4% (2000) auf 42,3% (2004).

Die Zahl der in ABM und SAM geförderten Beschäftigten pro 1.000 Arbeitslose sank bei den Männern von 66,9 pro 1.000 (2000) um 58,7% auf 27,6 pro 1.000 (2004), bei den Frauen von 75,9 pro 1.000 (2000) um 66,2% auf 25,7 pro 1.000. Die beiden letzten Jahre, 2003 und 2004, waren die ersten Jahre im Untersuchungszeitraum in denen die Förderdichte bei den Frauen unter der bei den Männern lag.

In Ostdeutschland wurde die Zahl der in ABM und SAM geförderten Beschäftigten bei den Männern von 131,7 pro 1.000 (2000) um 53,3% auf 61,4 pro 1.000 (2004) reduziert, bei den Frauen von 150,9 pro 1.000 (2000) um 64% auf 54,3 pro 1.000 (2004).

In Westdeutschland stellte sich die Reduzierung der an den registrierten Arbeitslosen gemessenen Förderdichte bei den Männern und Frauen wie folgt dar: Die Zahl der in ABM und SAM geförderten Beschäftigten sank bei den Männern von 30,3 pro 1.000 (2000) um 67,2% auf 9,9 pro 1.000 (2004), bei den Frauen von 22,0 pro 1.000 (2000) um 67,6% auf 7,1 pro 1.000.

### 6.1.5 Ausgaben für ABM und SAM

Die Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit für die Förderung von **ABM** wurden im Untersuchungszeitraum erheblich reduziert, von 3,99 und 3,68 Milliarden Euro in den Jahren 1999 und 2000 auf nur noch 1,21 Milliarden Euro im Jahr 2004. Damit wurden im bisher letzten Jahr des Untersuchungszeitraums 69,6% weniger für die Förderung von ABM ausgegeben als im Jahr 1999 und 67% weniger als 2000.

Der Anteil Ostdeutschlands an diesen Ausgaben, der in den Jahren 1999 bis 2002 zwischen 76,1% (2001) und 76,5% (2000) betrug, stieg in den beiden folgenden Jahren auf 78% (2003) und 79,3% (2004).

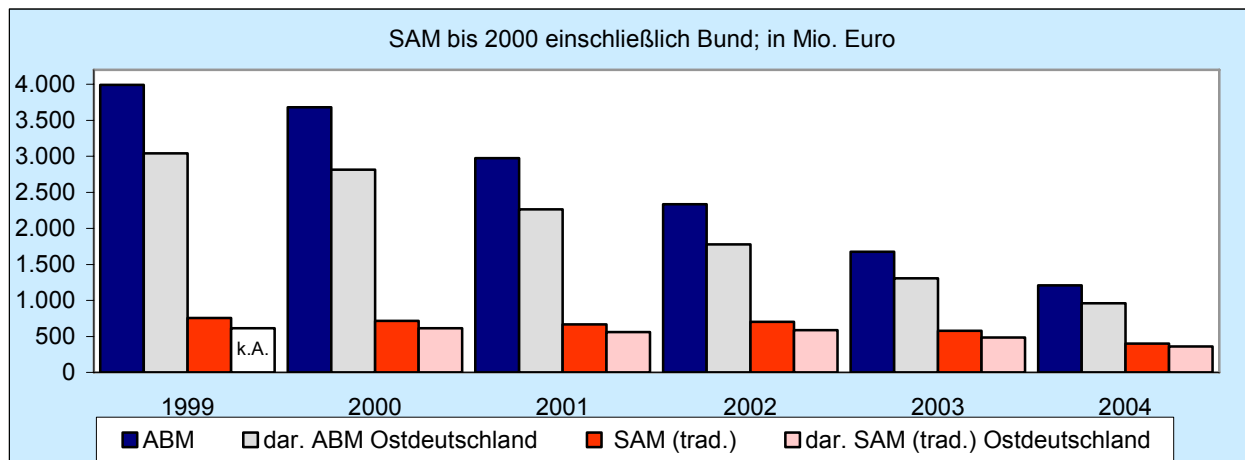
Der Rückgang der ABM-Ausgaben erklärt sich nur zum Teil aus der Reduzierung der Mittel, die den Arbeitsämtern bzw. Arbeitsagenturen im Rahmen des Eingliederungstitels für Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung zur Verfügung standen.<sup>106</sup> 1999 waren 14,01 Milliarden Euro im Eingliederungstitel veranschlagt und in den dann folgenden drei Jahren (2000 bis 2001) jeweils etwa 14,21 Milliarden Euro. Im Haushaltsjahr 2003 wurde das im Eingliederungstitel veranschlagte Soll auf 13,50 Milliarden Euro reduziert obwohl 2003 erstmals die Ausgaben für Strukturanpassungsmaßnahmen aus dem Eingliederungstitel zu bestreiten waren. 2004 wurden nur noch 10,29 Milliarden Euro im Eingliederungstitel veranschlagt.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> Kapitel 2 des BA-Haushaltes. Kapitelbezeichnung BA-Haushalt 2003: „Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III einschließlich der Förderung von Strukturanpassungsmaßnahmen (§ 272 SGB III), ohne Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) und ohne Institutionelle Förderung (§ 248 SGB III)“. Ab 2004 wurden die Kannleistungen der beruflichen Rehabilitation (§ 98 Abs. 1 Nr. 1 SGB III) und bestimmte Leistungen für schwerbehinderte Menschen (§§ 219 und 235a SGB III) nicht mehr im Eingliederungstitel sondern in Kapitel 3 des BA-Haushaltes veranschlagt. Kapitelbezeichnung im BA-Haushalt 2004: „Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III mit Ausnahme der allgemeinen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (§ 98 Abs. 1 Nr. 1 SGB III), der Leistungen nach § 219 und 235a SGB III und der Leistungen der Trägerförderung (§ 248 SGB III)“.

<sup>107</sup> Bis einschließlich 2002 wurden die Mittel für die Förderung von SAM in Kapitel 3 des BA-Haushaltes veranschlagt. („Sonstige Leistungen der aktiven Arbeitsförderung“). Bis einschließlich 2000 beteiligte sich der Bund an der Finanzierung von SAM.

### Übersicht 33 Ausgaben für ABM und SAM 1999-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der Anteil der abgerechneten Ausgaben an dem im Eingliederungstitel veranschlagten Soll, der bis zum Haushaltsjahr 2001 immer über 98% lag, sank 2002 auf 95% und in den beiden folgenden Jahren auf 89,6% (2003) und 88,5% (2004).<sup>108</sup>

Der Anteil der Ausgaben für die Förderung von ABM an den Ausgaben im Eingliederungstitel in der jeweiligen Abgrenzung wurde im Untersuchungszeitraum von 28,6% (1999) und 26,4% (2000) auf 17,3% im Jahr 2002<sup>109</sup> und nur noch 13,8% (2003)<sup>110</sup> bzw. 13,3% (2004) reduziert.

In Ostdeutschland sank dieser Anteil im entsprechenden Untersuchungszeitraum von 41,9% (1999) und 38,5% (2000) auf 21,1% (2003) bzw. 20,8% (2004). In Westdeutschland – mit einem wesentlich geringeren Anteil der ABM-Förderung an den Ausgaben im Rahmen des Eingliederungstitels sank dieser Anteil von 14,2% (1999) und 12,9% (2000) auf nur noch 6,3% (2003) bzw. 5,6% (2004).

Die Anteile an den Ausgaben im Eingliederungstitel, die in den einzelnen Arbeitsagenturen für die Förderung von ABM ausgegeben wurden, streuen erheblich. In Ostdeutschland reichten sie in den Jahren 1999 und 2000 von 26,7% bzw. 23,4% (Minimum Ost) bis 57% bzw. 52% (Maximum Ost) und in Westdeutschland von 2,3% bzw. 2,1% (Minimum West) bis 37,1% bzw. 36,4% (Maximum West). Im Jahr 2003<sup>111</sup> reichten sie in Ostdeutschland nur noch von 11,5% bis 28,7% und in Westdeutschland von 0,4% bis 17,8%.

<sup>108</sup> Berechnet auf Basis der abgerechneten Ausgaben und des im BA-Haushalts veranschlagten Solls (ohne die Deckungsmittel aus Kapitel 4 Titel 681 01; nicht in Anspruch genommene Mittel für die Finanzierung des Arbeitslosengeldes, die den Arbeitsämtern über das in Kapitel 2 veranschlagte Soll hinaus für die Finanzierung von Leistungen im Rahmen des Eingliederungstitels in den Haushaltsjahren 1998 bis 2000 zugewiesen wurden.

<sup>109</sup> 16,3% in der ab 2003 geltenden Abgrenzung.

<sup>110</sup> 14,3% in der ab 2004 geltenden Abgrenzung.

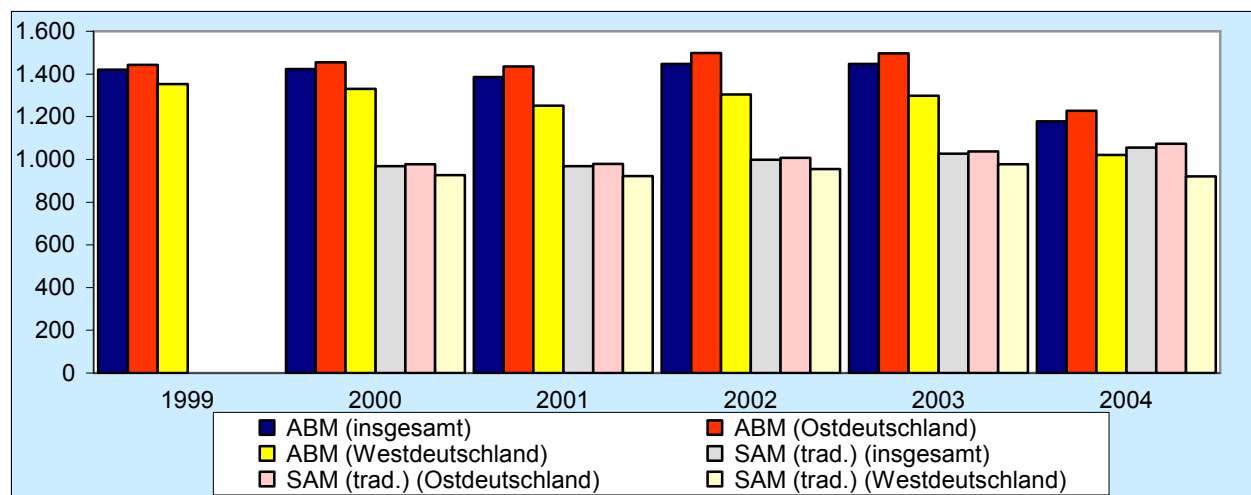
<sup>111</sup> Die Daten für das Haushaltsjahr 2004 standen (noch) nicht zur Verfügung.



Die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der BA pro geförderter ABM-Beschäftigter bzw. gefördertem ABM-Beschäftigten blieben, nominal betrachtet, in den Jahren 1999 bis 2003 relativ konstant. Abgesehen vom Haushaltsjahr 2001, als in der Bundesrepublik Deutschland von der BA rechnerisch 1.386 Euro pro Monat und ABM-Beschäftigter bzw. ABM-Beschäftigtem ausgegeben wurde, lagen diese Monatsausgaben zwischen 1.420 Euro (1999) und 1.447 Euro (2002 und 2003). Im Jahr 2004 sank dieser durchschnittliche Förderbetrag dann deutlich auf nur noch 1.178 Euro.

Die entsprechenden durchschnittlichen Ausgaben waren in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Die Differenz zwischen den durchschnittlichen Monats-Ausgaben der BA pro geförderter ABM-Beschäftigter bzw. gefördertem ABM-Beschäftigten, die 1999 lediglich 90 Euro betrug (Ostdeutschland: 1.443 Euro; Westdeutschland: 1.353 Euro) hat sich im Verlauf des Untersuchungszeitraums vergrößert. Im Jahr 2004 wurden in Ostdeutschland monatlich 1.228 Euro pro geförderter ABM-Beschäftigter bzw. gefördertem ABM-Beschäftigten ausgegeben, in Westdeutschland dagegen lediglich 1.021 Euro.<sup>112</sup>

#### Übersicht 34 ABM- und SAM-Ausgaben pro gefördertem Beschäftigten 1999/2000-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

**SAM:** Die abgerechneten Ausgaben für die Förderung von SAM sanken nach dem Jahr 2000, als von der BA und dem Bund insgesamt 714,0 Millionen Euro für diesen Zweck ausgegeben wurden, auf 576,8 Millionen Euro im letzten Jahr, in dem noch neue SAM bewilligt werden konnten (2003), und nur noch 398,8 Millionen Euro im Jahr 2004.

Der Anteil Ostdeutschlands an den SAM-Ausgaben war im gesamten Untersuchungszeitraum deutlich größer als der Anteil Ostdeutschlands an den ABM-Ausgaben. Im Haushaltsjahr 1999 betrug er 86,7% der Ausgaben der BA (ohne den Bundesanteil an der SAM-Förderung) und im folgenden Haushaltsjahr (2000) 85,6% der Ausgaben der BA und des Bundes für die Förderung

<sup>112</sup> Auf mögliche Verzerrungen dieser Rechengröße durch die nicht immer gegebene zeitliche Übereinstimmung von gemessener Beschäftigungswirkung und Zeitpunkt der Auszahlung der Förderung kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden.

von SAM. Bis 2002 sank dieser Anteil auf 83,6%. In den beiden folgenden Jahren stieg dieser Anteil Ostdeutschlands auf 84,1% (2003) und 89,5% (2004), dem höchsten Wert im Untersuchungszeitraum.

Die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben der BA (und des Bundes bis 2000) pro geförderter SAM-Beschäftigter bzw. gefördertem SAM-Beschäftigten nahmen nach 2001, als sie wie im Vorjahr (2000) 969 Euro betrugen, bis 2004 auf 1.055 Euro zu.

Die entsprechenden Ausgaben lagen in Ostdeutschland in den Jahren 2000 bis 2003 um etwa 50 bis 60 Euro über den entsprechenden Ausgaben in Westdeutschland. Im Jahr 2004 wuchs diese Differenz auf 154 Euro. Während in Ostdeutschland etwa 1.073 Euro pro Monat und SAM-Beschäftigter bzw. SAM-Beschäftigtem abgerechnet wurden und damit 36 Euro mehr als 2003, waren dies in Westdeutschland 920 Euro und damit 58 Euro weniger als 2003.

Die **Gesamtausgaben** für die beiden Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, **ABM und SAM**, wurden von 2000 bis 2004 von 4,39 Milliarden Euro um 63,3% auf 1,61 Milliarden Euro reduziert. In Ostdeutschland sanken diese Ausgaben im entsprechenden Zeitraum um 61,5% in Westdeutschland um 69,6%. Der Anteil Ostdeutschlands an diesen Ausgaben nahm von 78% (2000) und 77,5% (2001) auf 81,8% im Jahr 2004 zu.

#### **6.1.6 Austritte und Verbleib – Ergebnisse der Eingliederungsbilanzen**

Die Eingliederungsbilanzen für die Jahre 1999 bis 2003, und hier insbesondere die Eingliederungsbilanzen für die Jahre 2002 und 2003, geben u.a. einen Hinweis auf den Verbleib derjenigen, die in einer ABM gefördert wurden, sechs Monate nach Beendigung des geförderten Beschäftigungsverhältnisses.

Die Eingliederungsbilanzen der Bundesanstalt für Arbeit weisen eine so genannte Verbleibsquote und zwei so genannte Eingliederungsquoten aus:

- Die Verbleibsquote gibt Auskunft darüber, wie hoch der Anteil derjenigen ist, der sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung – hier also nach Austritt aus einer ABM – eine (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung aufgenommen haben oder nicht mehr arbeitslos (registriert) sind. Die Verbleibsquoten liegen für den gesamten Untersuchungszeitraum vor.
- Die Eingliederungsquoten geben dagegen Auskunft darüber, wie hoch der Anteil derjenigen ist, der sechs Monate nach Austritt aus einer Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist, und zwar einmal unabhängig davon, ob dieses Beschäftigungsverhältnis von der BA gefördert wird („Eingliederungsquote“), und einmal unter Berücksichtigung der Folgeförderung durch die BA („Eingliederungsquote ohne Folgeförderung“). Die Eingliederungs-

rungsquoten wurden erstmals in einer Ergänzung zur Eingliederungsbilanz 2001 veröffentlicht<sup>113</sup> und dann für die Jahre 2002 und 2003 im Rahmen der Eingliederungsbilanzen.

Die Verbleibsquote nach Austritt aus einer ABM hat sich im Untersuchungszeitraum wie folgt entwickelt: Im Jahr 2000 mit einem gegenüber den Vorjahren leicht verbesserten Arbeitsmarkt erreichte sie mit 45,7% den höchsten Stand im Untersuchungszeitraum (1999 bis 2003). Mit dem Wiederanstieg der Arbeitslosigkeit sank sie auf 38,8% in der Eingliederungsbilanz des Jahres 2003, in der 167.882 Austritte aus ABM im Zeitraum von Juli 2002 bis Juni 2003 ausgewertet wurden. In Ostdeutschland betrug diese Verbleibsquote (2003) 35,2%, in Westdeutschland 49,5%. D.h., in Westdeutschland waren erwartungsgemäß<sup>114</sup> deutlich weniger Frauen und Männer sechs Monate nach Austritt aus einer ABM arbeitslos registriert als in Ostdeutschland.

Die Streubreite der Verbleibsquoten in den Arbeitsamtsbezirken reichte im Jahr 2003 in Ostdeutschland von 26,5% (Minimum) bis 48,2% (Maximum) und in Westdeutschland von 31,2% (Minimum) bis 86,7% (Maximum).

Die Eingliederungsquote nach Austritt aus einer ABM lag deutlich unter der Verbleibsquote.<sup>115</sup> In der Bundesrepublik Deutschland waren nach „Eingliederungsbilanz 2002“ 26,4% und nach „Eingliederungsbilanz 2003“ 21,8% derjenigen, die sechs Monate zuvor ein Beschäftigungsverhältnis in einer ABM beendet hatten, sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Auch hier ist der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland erwartungsgemäß sehr groß. Während die Eingliederungsquote in Ostdeutschland in den Jahren 2002 und 2003 21,9% bzw. 18,3% betrug, waren in Westdeutschland 39,8% bzw. 32,4% derjenigen, die sechs Monate zuvor ein Beschäftigungsverhältnis in einer ABM beendet hatten, sozialversicherungspflichtig beschäftigt.

Dabei lag die Eingliederungsquote der Männer in Ostdeutschland sowohl in der Eingliederungsbilanz 2002 (22,2%) als auch in der des Jahres 2003 (19,6%) geringfügig über der Eingliederungsquote der Frauen (2002: 21,5%; 2003: 16,8%).

In Westdeutschland lag die Eingliederungsquote der Frauen demgegenüber deutlich über der Eingliederungsquote der Männer. Während die Eingliederungsquote der Männer in Westdeutschland in den Eingliederungsbilanzen 2002 und 2003 mit 36,1% bzw. 28,8% angegeben wird, wird die der Frauen deutlich höher mit 46,9% bzw. 39,7% angegeben.

---

<sup>113</sup> ANBA-Sondernummer, Daten zu den Eingliederungsbilanzen 2001 – Ergänzung Eingliederungsquote, Nürnberg, 31. Januar 2003 (Anm.: diese Ergänzungen konnten bisher im Rahmen dieser Untersuchung noch nicht auf Arbeitsamtsebene ausgewertet werden.)

<sup>114</sup> Eine Auswertung des Verhältnisses der Verbleibs- und Eingliederungsquoten zu den jeweiligen Arbeitslosenquoten in den 176 Arbeitsamtsbezirken zeigt, dass ein Zusammenhang zwischen der Höhe dieser Quoten und der Arbeitslosenquote besteht. In Arbeitsamtsbezirken mit einer höheren Arbeitslosenquote sind die Verbleibs- und Eingliederungsquoten in der Regel niedriger als in Arbeitsamtsbezirken mit einer niedrigeren Arbeitslosenquote.

<sup>115</sup> Über die Differenz zwischen dem Anteil derjenigen ABM-Beschäftigten, die sechs Monate nach Austritt nicht mehr arbeitslos registriert sind (Verbleibsquote), und denjenigen, die zu diesem Zeitpunkt sozialversicherungspflichtige Beschäftigte sind (Eingliederungsquote), liegen uns keine Informationen vor. Hier wären weitere Daten von Interesse, denn die Konzentration auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lässt andere Formen der Erwerbstätigkeit, mit im Untersuchungszeitraum wachsender Bedeutung, außer Betracht.

Die Eingliederungsquote ohne Folgeförderung zeigt, dass ein nicht unerheblicher Teil der nach dem Austritt aus einer ABM sozialversicherungspflichtig Beschäftigten diese Beschäftigung mit einer Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit aufgenommen hat.

Die Eingliederungsquote ohne Folgeförderung betrug in den Jahren 2002 und 2003 10,9% bzw. 11,8%. In Ostdeutschland waren gemäß der Eingliederungsbilanzen 8,2% bzw. 9,6% nach Austritt aus einer ABM ohne Folgeförderung sozialversicherungspflichtig beschäftigt, in Westdeutschland waren dies 18,8% bzw. 18,5%.

In Ostdeutschland lag die Eingliederungsquote ohne Folgeförderung bei den Männern in 2002 (7,8%) unter und in 2003 (10,3%) über der entsprechenden Quote der Frauen (8,5% bzw. 8,7%). In Westdeutschland lag die Eingliederungsquote ohne Folgeförderung bei den Frauen deutlich über der entsprechenden Quote bei den Männern. Während von den Männern in Westdeutschland in den Jahren 2002 und 2003 15,8% bzw. 15,7% nach Austritt aus einer ABM ohne Folgeförderung sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, waren dies 24,7% bzw. 24% der Frauen.

#### **6.1.7      Ausblick 2005 – Beschäftigung schaffende Maßnahmen nach dem SGB III und dem SGB II**

Ende 2004 wurden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt 79.856 Beschäftigte in ABM gefördert, darunter 34.365 Frauen (43%).<sup>116</sup> In SAM (Restabwicklung) wurden noch 19.629 Beschäftigte gefördert, darunter 8.217 Frauen (41,9%).

Von den ABM-Beschäftigten im Dezember 2004 wohnten 73,2% (58.466) in Ostdeutschland von den SAM-Beschäftigten 93,3% (18.308). Der Anteil der Ostdeutschen an den insgesamt 99.485 geförderten Beschäftigten in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen betrug 77,2% (76.774).

Von den 56.903 Männern in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen betrug der Anteil der Ostdeutschen 74,1%, von den 42.582 Frauen in ABM und SAM 81,3%.

Die vorläufigen Werte für Mitte Mai 2005<sup>117</sup> zeigen einen in etwa halbierten Beschäftigtenbestand: In ABM und SAM wurden in der Bundesrepublik Deutschland noch insgesamt 50.216 Beschäftigte gefördert, davon 35.897 in ABM und 14.319 in SAM. D.h., die Zahl der in ABM geförderten Beschäftigten wurde in diesen ersten knapp fünf Monaten nach Inkrafttreten des SGB II um 55%, die der in SAM geförderten Beschäftigung dagegen um 27,1% reduziert. Die SAM

---

<sup>116</sup> ANBA Nr. 5/2005 (31. Mai 2005), S. 545

<sup>117</sup> BA, Der Ausbildungs- und Stellenmarkt in Deutschland, Monatsbericht Mai 2005; die im folgenden genannten Daten über die Förderung von ABM, SAM und Arbeitsgelegenheiten enthalten nur die Förderungen aus BA-Systemen da entsprechende Förderungsinformationen kommunaler Träger (noch) fehlen.

wurden bis Ende 2003 offensichtlich noch mit deutlich längeren Laufzeiten (Förderdauer) bewilligt als die ABM.<sup>118</sup>

Von den insgesamt 50.216 geförderten Beschäftigten (ABM und SAM) wohnten 76,3% (38.308) in Ostdeutschland. Der Anteil der Ostdeutschen an den geförderten Beschäftigten betrug im Mai 2005 in ABM 68,8% (24.683) und in SAM 92,5% (13.625). Dies bedeutet, der Anteil Ostdeutschlands an den ABM ist gegenüber Ende 2004 leicht (um 5,3 Prozentpunkte) gesunken und an den SAM deutlich (11,2 Prozentpunkte) gestiegen.

Von den insgesamt 50.216 geförderten Beschäftigten (ABM und SAM) entfielen 81,9% (41.138) auf den Rechtskreis SGB III (Arbeitsförderung). Im zum 1. Januar 2005 neu geschaffenen Rechtskreis SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) wurden im Mai 2005 insgesamt 9.078 Beschäftigte in ABM (9.070) und SAM (8) gefördert.

In Ostdeutschland ist der Anteil des Rechtskreises SGB II an den in ABM und SAM geförderten Beschäftigten mit 18,8% geringfügig größer als in Westdeutschland (15,8%).

Die Zugangsdaten zeigen, dass sich dieses Verhältnis der Rechtskreise in der Förderung von ABM und Rest-SAM schnell zu Lasten des Rechtskreises SGB III ändern wird. Von den insgesamt 19.138 Zugängen in ABM (18.224) und SAM (914) in den ersten knapp fünf Monaten dieses Jahres (2005) entfielen 51% auf den Rechtskreis SGB II. Und im Mai 2005 bzw. von Mitte April bis Mitte Mai 2005 waren bereits 69,6% der allerdings nur noch 2.962 Zugänge in diese Beschäftigung schaffenden Maßnahmen Zugänge des Rechtskreises SGB II.

Von den 19.138 Zugängen (ABM und SAM) bis Mai 2005 entfielen 71,7% (13.714) auf Ostdeutschland und 28,3% (5.424) auf Westdeutschland. In Ostdeutschland ist der Anteil des Rechtskreises SGB II an den Zugängen mit 55,2% deutlich größer als in Westdeutschland (40,3%).

Von der Bundesagentur für Arbeit wurden in den ersten fünf Monaten dieses Haushaltsjahres (2005) noch Beitragsmittel in Höhe von etwa 250,6 Millionen Euro für Zuschüsse zu ABM und SAM ausgegeben, 164,5 Millionen Euro für Zuschüsse zu ABM und knapp 86,2 Millionen für Zuschüsse zu SAM. Zum Vergleich: Zu Beginn des Untersuchungszeitraums, in den Haushaltsjahren 1999 und 2000, wurden von der BA in den ersten fünf Monaten allein für Zuschüsse zu ABM 1,514 Milliarden Euro (1999) bzw. 1,252 Milliarden Euro (2000) ausgegeben.<sup>119</sup>

Für SAM, einschließlich SAM Ost für Wirtschaftsunternehmen, wurden in den ersten fünf Monaten der Jahre 1999 und 2000 insgesamt 708,2 Millionen Euro (1999) bzw. 668,3 Millionen Euro (2000) ausgegeben.<sup>120</sup> An diesen SAM-Ausgaben in den ersten fünf Monaten der Jahre 1999

---

<sup>118</sup> Geschlechtsspezifische Daten über den ABM- und SAM-Beschäftigtenbestand im Mai 2005 liegen uns zur Zeit nicht vor.

<sup>119</sup> 2,960 Milliarden DM (Januar bis Mai 1999); 2,449 Milliarden DM (Januar bis Mai 2000).

<sup>120</sup> 1,385 Milliarden DM (Januar bis Mai 1999); 1,307 Milliarden DM (Januar bis Mai 2000).

und 2000 war damals der Bund mit 419,1 Millionen Euro (1999) bzw. 203,6 Millionen Euro (2000) beteiligt.<sup>121</sup>

Über die Höhe der Ausgaben für ABM und SAM im Rahmen des SGB II-Eingliederungsbudgets liegen zurzeit keine öffentlich zugänglichen Daten vor.

**Arbeitsgelegenheiten substituieren ABM:** Die ABM, die sowohl im Rechtskreis SGB III als auch im Rechtskreis des SGB II<sup>122</sup> gefördert werden können, werden zunehmend durch die so genannten Arbeitsgelegenheiten gemäß § 16 Abs. 3 SGB II, und da nahezu ausschließlich durch die Mehraufwandsvariante (§ 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II) verdrängt. Die BA beziffert in ihrem Monatsbericht über den Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt den Anteil der Mehraufwandsvariante am Bestand der insgesamt bereits 131.520 Arbeitsgelegenheiten mit 97%. Hinzu kommen die noch 23.622 Arbeitsgelegenheiten nach der „Initiative für Arbeitslosenhilfeempfänger(innen)“ (Restabwicklung).

Von den insgesamt 155.142 Arbeitsgelegenheiten Ende Mai 2005 entfielen 51,5% (79.842) auf Ostdeutschland und 48,5% (75.300) auf Westdeutschland. Die Verteilung der Arbeitsgelegenheiten auf die beiden Gebietsteile der Bundesrepublik Deutschland unterscheidet sich demnach erheblich von der Verteilung der verbliebenen ABM und SAM. (77,2% zu 23,8%).

---

<sup>121</sup> 819,7 Millionen DM (Januar bis Mai 1999); 398,3 Millionen DM (Januar bis Mai 2000); nach 2000 wurden die SAM ausschließlich aus Beitragsmitteln der BA finanziert.

<sup>122</sup> § 16 Abs. 1 i.V.m. den einschlägigen SGB III-Regelungen.

## **6.2 Implementation von ABM im lokal-regionalen Kontext zehn ausgewählter Agenturbezirke**

Im Zentrum der Implementationsanalysen stand der qualitative Zugang zu Fragen der Wirkung und Wirksamkeit von ABM. Vor diesem Hintergrund wurden in den zehn ausgewählten Agenturbezirken, ergänzend zu den deskriptiv-statistischen Analysen, vor allem die Träger der unterschiedlichen „Funktionen“ im Prozess der Vorbereitung, Durchführung und finanziellen Abwicklung von ABM auf der Grundlage eines standardisierten Interviewleitfadens eingehend befragt. In allen zehn Agenturbezirken gelang es durch jeweils 20 bis 30 Akteursinterviews und Expertengespräche einen umfassenden Einblick in die Akteurskette „vor Ort“ zu erhalten und die in anderen Untersuchungsschritten erhobenen Daten mit den Erfahrungen, Kenntnissen und Einschätzungen der praktischen Realisierung dieser Interventionsform zu vertiefen.

Den im Folgenden vorgestellten konzentrierten Befunden sei weiter vorangestellt, dass die Implementationsanalysen in einer Zeit durchgeführt wurden, in der sich die arbeitsmarktpolitischen Akteure im Allgemeinen sowie die Bundesagentur für Arbeit und ihre Gliederungen im Besonderen mit tief greifenden Umbauprozessen bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik konfrontiert sahen, die nach wie vor nicht abgeschlossen sind. Um so höher ist die angetroffene Kooperationsbereitschaft, die Offenheit in den Diskussionen und die Bereitwilligkeit zu würdigen, den Gutachtern umfangreiche Materialien zur Verfügung zu stellen sowie Einblicke zu eröffnen. Zugleich hatte diese offene Situation aber auch zur Konsequenz, dass Personen während der Feldphase der Implementationsanalysen (z. T. mehrfach) ihre Funktionen wechselten und daher für Interviews nicht mehr oder nur eingeschränkt zur Verfügung standen.

Folgende Themenkomplexe standen im Mittelpunkt der Gespräche, wobei die Sichtweisen der jeweiligen Gesprächspartner mit ihren unterschiedlichen Interessenlagen und Einschätzungen aufzunehmen waren: (1) Zielsystem, (2) Entwicklung des Instrumenteneinsatzes, (3) Steuerung des Instrumenteneinsatzes, (4) Bewilligungs-, Zuweisungs- und Durchführungspraxis sowie (5) Zielerreichung.

An anderer Stelle wurde bereits ausführlich dargelegt, welche Ziele die Akteure vor Ort mit dem ABM-Einsatz verfolgten.<sup>123</sup> Insofern soll im Folgenden auf die nochmalige Darstellung der diesbezüglichen Ergebnisse verzichtet werden. In jedem Fall kann hier festgehalten werden, dass sich die Implementationsanalysen als eine geeignete Untersuchungsmethode erwiesen, um die von den Akteuren vor Ort modifizierten Intentionen des Gesetzgeber hinsichtlich des Zielkanons beim Instrumenteneinsatzes aufzufinden.

---

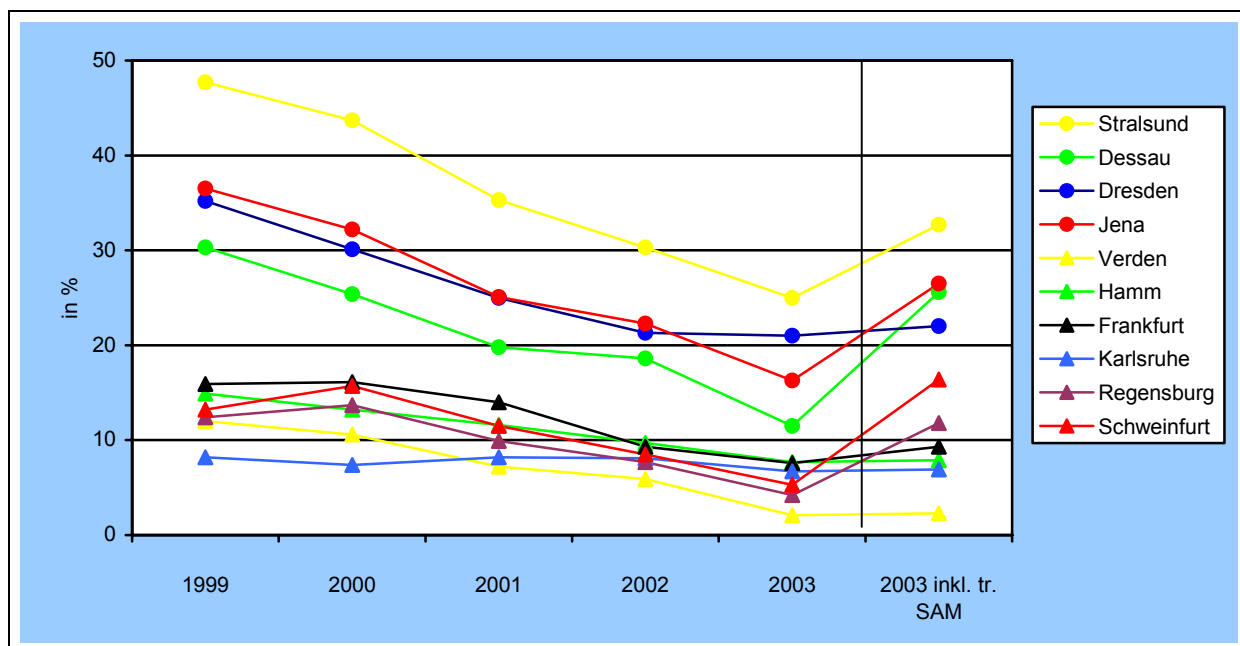
<sup>123</sup> Vergleiche Kapitel 3.

### 6.2.1 Entwicklung des Instrumenteneinsatzes

Wie insbesondere die deskriptiv-statistischen Analysen<sup>124</sup> zeigten, hat es im Zeitraum 1999-2004 bundesweit sowohl bei den verausgabten finanziellen Mitteln als auch bei den geförderten Beschäftigten eine deutlich rückläufige Entwicklung beim arbeitsmarktpolitischen Förderinstrument ABM gegeben. Bei allen Ähnlichkeiten in der Grundtendenz sind diesbezüglich dennoch einige bemerkenswerte Unterschiede zwischen den zehn untersuchten Agenturbezirken zu verzeichnen; beides soll nachfolgend skizziert werden.

In welchem Umfang ABM als arbeitsmarktpolitisches Förderinstrument in den ostdeutschen und westdeutschen Agenturbezirken im Untersuchungszeitraum eingesetzt wurden, zeigen zunächst die Anteile der ABM-Ausgaben am jeweiligen Eingliederungstitel.

**Übersicht 35 Ausgaben für ABM bzw. SAM in Prozent des Eingliederungstitels 1999 bis 2003 in den zehn ausgewählten Agenturbezirken**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

An diesen Anteilen wird erstens erkennbar, dass die Akteure in den neuen Bundesländern ABM – entsprechend der ungünstigeren Arbeitsmarktsituation – durchgängig eine größere finanzielle Rolle zugewillt haben als diejenigen in den alten Bundesländern. Zweitens kann in diesem Kontext festgestellt werden, dass die Spannbreite des Mitteleinsatzes in den ostdeutschen Agenturbezirken größer ist als in denjenigen Westdeutschlands. Allerdings verringert sich die vergleichsweise große Spannbreite des ABM-Einsatzes zwischen den Agenturbezirken der neuen Bundesländer dann, wenn die Ausgaben für SAM als zweites wichtiges Beschäftigung schaffendes Förderinstrument hinzu gefügt werden; so nutzten die beiden Agenturbezirke Dessau und

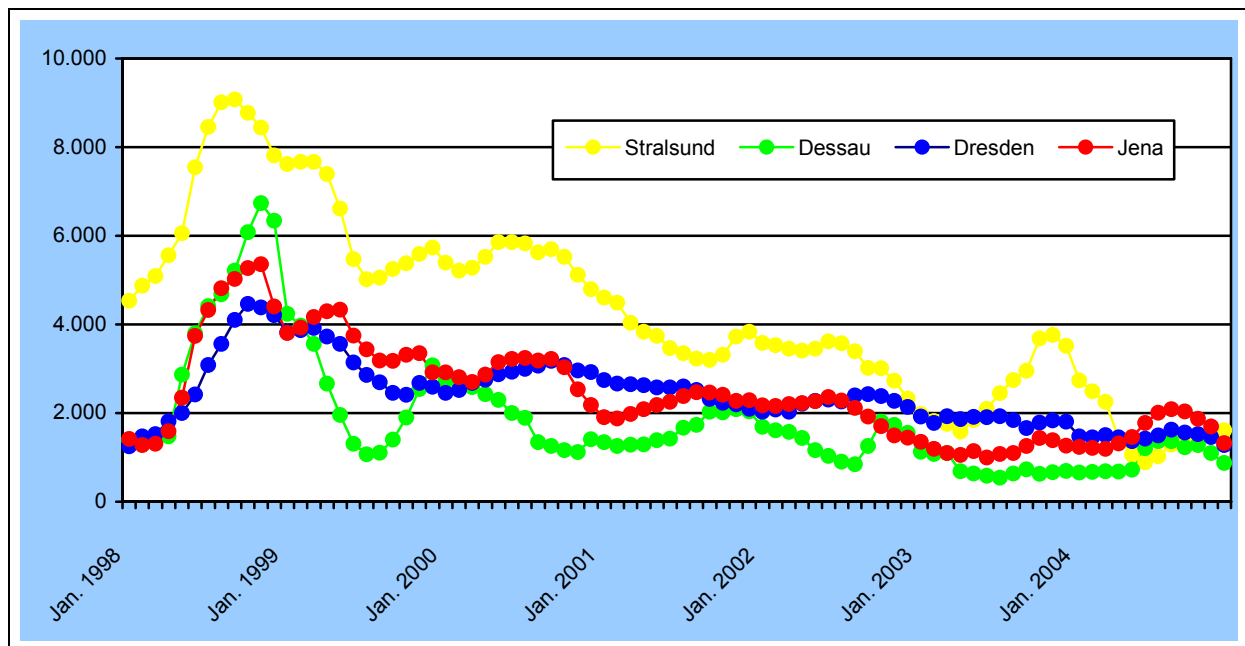
<sup>124</sup> Vergleiche dazu die ausführlichen Darstellungen im Abschnitt 6.1.



Jena ABM ganz offensichtlich unter-, SAM hingegen überproportional. Umgekehrt verhält es sich in den Agenturbezirken der alten Bundesländer, wo die Spannweite des Mitteleinsatzes bei Einbeziehung von SAM größer wird; vor allem die Agenturbezirke Schweinfurt und Regensburg nutzten dieses Förderinstrument in relevantem Umfang. Darüber hinaus wird drittens deutlich, dass – bei sinkendem Umfang der Eingliederungsmittel in allen untersuchten Agenturbezirken – der Ausgabenanteil von ABM zwischen 1999 und 2004 sukzessive und nahezu flächendeckend gesunken ist; bei der Verteilung der Ermessensleistungen aktiver Arbeitsförderung hat es mithin offenbar Umsteuerungen zu Gunsten anderer arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente gegeben.<sup>125</sup>

Im Vergleich zum deutlichen Rückgang des finanziellen Engagements bei ABM sind die Teilnehmendenzahlen etwas weniger gesunken, da sich Umsteuerungen zu einer kürzeren Zuweisungsdauer und vermehrter Teilzeitbeschäftigung in ABM teilweise kompensierend auswirkten.

**Übersicht 36 ABM-Teilnehmendenbestand Januar 1998 bis Dezember 2004 in den vier ausgewählten ostdeutschen Agenturbezirken**

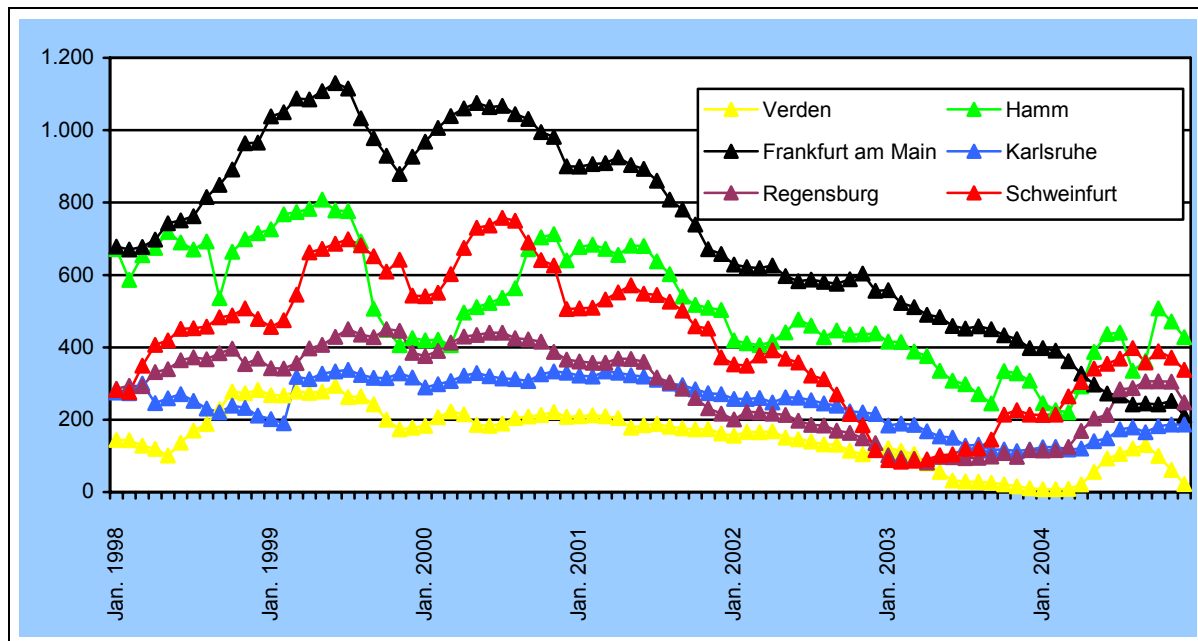


Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Die beiden Übersichten verdeutlichen sehr augenscheinlich die Niveauunterschiede zwischen ostdeutschen und westdeutschen Agenturbezirken; und zwar sowohl hinsichtlich der Größenordnung von ABM als auch in Bezug auf die Reduzierung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments im Untersuchungszeitraum. Zu beachten ist auch der deutliche Ausschlag der ABM-Teilnehmendenzahlen im zweiten Halbjahr des Jahres 1998 insbesondere in den vier ostdeutschen Agenturbezirken; in den Akteursgesprächen wurde in diesem Kontext einhellig auf die im Herbst 1998 stattgefundene Bundestagswahl hingewiesen.

<sup>125</sup> Vergleiche dazu auch den folgenden Abschnitt.

### Übersicht 37 ABM-Teilnehmendenbestand Januar 1998 bis Dezember 2004 in den sechs ausgewählten westdeutschen Agenturbezirken



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der Rückgang des Förderumfangs von ABM in allen Agenturbezirken fand vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Arbeitsmarktbedingungen und -entwicklungen statt. Dabei ist zu beobachten, dass die Höhe des Einsatzes von ABM in den einzelnen Agenturen tendenziell um so niedriger war, je günstiger sich die Arbeitsmarktsituation darstellte. Angesichts der nach wie vor schlechten Arbeitsmarktlage insbesondere in Ostdeutschland und der im Untersuchungszeitraum weiter gestiegenen Arbeitslosigkeit ist aber zugleich zumindest für die ostdeutschen Agenturbezirke zu konstatieren, dass ABM trotz der schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt zu Gunsten anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente zurück gefahren wurde; nicht etwa auf Grund einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt.

Insgesamt zeichnen die vorstehenden Angaben zur Entwicklung des ABM-Einsatzes ein differenziertes Bild in Bezug auf die Handlungsspielräume der Akteure vor Ort: Einerseits deutet der im Grundsatz einheitliche Trend zum Abbau von ABM in allen Arbeitsagenturen, und zwar weitgehend unabhängig von der konkreten Arbeitsmarktsituation, auf einen zunehmenden Einfluss übergeordneter bzw. zentraler Akteure bei der quantitativen Steuerung des Instrumenteneinsatzes hin. Andererseits wurde in den zahlreichen Gesprächen die differenzierte Wahrnehmung durchaus vorhandener, wenngleich begrenzter Gestaltungsmöglichkeiten der Akteure vor Ort offenbar. Instruktive Belege für diese Handlungsspielräume fanden sich beispielsweise in den Agenturbezirken Dresden und Dessau, wo zur Beseitigung der Elbe-Flutschäden in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 sowohl zusätzliche ABM als auch SAM gefördert wurden. Vergleichbares gilt für Schweinfurt, wo insbesondere in den Jahren 2002 und 2003 der geringer werdende Mitteleinsatz für ABM durch SAM zumindest teilkompensiert wurde. Die größten Handlungsspiel-

räume besaßen die Akteure vor Ort jedoch in Hinblick auf den qualitativen Instrumenteneinsatz, insbesondere bezüglich der inhaltlichen und fördertechnischen Maßnahmegestaltung sowie der Teilnehmendenauswahl.

### 6.2.2 Steuerung des Instrumenteneinsatzes

Der Steuerungsprozess eines arbeitsmarktpolitischen Förderinstruments determiniert, neben anderen Einflussfaktoren, sowohl Zielausrichtung als auch Zielerreichung des Mitteleinsatzes und war nicht zuletzt deshalb ein wichtiger Untersuchungsbereich im Rahmen der Implementationsanalysen.

Die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Gliederungen war und ist der entscheidende Akteur bei der Steuerung sowie der Ausgestaltung des quantitativen und qualitativen Einsatzes von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, so auch von ABM. Gleichwohl ist ein insgesamt breites, regional und lokal durchaus differenziertes Spektrum weiterer Akteure in die Steuerungsprozesse einbezogen.

Bis zum Inkrafttreten der entsprechenden Gesetzesnovellierung 2004 sind diesbezüglich insbesondere die Selbstverwaltungsausschüsse der einzelnen Arbeitsagenturen zu nennen. Diese waren selbst oder vermittels ihrer ABM-Unterausschüsse mit der Bewilligung und damit auch mit der Ausgestaltung von ABM befasst. Seit 2004 sind die drittelparitätisch besetzten Selbstverwaltungsausschüsse nur noch mit einem nachträglichen Informationsrecht ausgestattet, so dass diese Gremien die aktiven Beteiligungsrechte weitgehend eingebüßt haben.

Des Weiteren sind die ABM kofinanzierenden Länder<sup>126</sup> zu nennen; und zwar soweit sie selbst oder von ihnen beauftragte Institutionen die für ABM bzw. für die Stabilisierung von Trägerstrukturen bereit gestellten Landesmittel bewilligten oder aber die gegebenenfalls an die Arbeitsagenturen übertragene Mittelbewirtschaftung intensiv begleitet und damit beeinflusst haben.

Darüber hinaus konnten auf regionaler bzw. lokaler Ebene – wenn auch in geringerem Maße – Kommunen und ABM-Träger indirekt Einfluss auf die Steuerung ausüben, indem konkrete Bedarfe bei den Arbeitsagenturen angemeldet, spezielle Maßnahmen durch Träger konzipiert und angeboten bzw. eine systematische Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, Kommunen und/oder Trägern über die Jahre entwickelt wurden.

Der allgemeine Rahmen für den **qualitativen** Einsatz von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (Ziele, förderfähige Maßnahmefelder und Personengruppen, Förderkonditionen) wird grundsätzlich durch Gesetze und Durchführungsanweisungen geregelt. Im Betrachtungszeitraum 1999-2004 fand eine schrittweise Veränderung dieses qualitativen Steuerungsrahmens statt, der sowohl den Umfang der Förderung (z.B. Kürzung der Maßnahmendauer), die finanzielle Ausstattung (z.B. pauschale Entgelte), die Rahmen- bzw. Folgebedingungen (z.B. kein An-

---

<sup>126</sup> Vergleiche Abschnitt 2.2.4.

spruch auf Versicherungsansprüchen) als auch die förderfähigen Personengruppen berührte. Die Berücksichtigung dieser zentralen Vorgaben sowie konkretisierende Durchführungsanweisungen determinierten die qualitativen Aspekte der Steuerung maßgeblich.

Im Zeitverlauf hat sich der Einfluss der einzelnen Akteure vor allem auf die **quantitative** Steuerung von ABM erheblich verändert. Mit Einführung des Eingliederungstitels zum Haushaltsjahr 1998 konnten die regionalen bzw. lokalen Akteure unter Führung der Arbeitsagenturen erstmals eigenständig – im Rahmen eines durch die Hauptstelle der Bundesagentur für Arbeit und die Landesarbeitsämter vorgegebenen Budgets – über die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Förderinstrumente entscheiden. Zuvor waren die Finanzmittel eines Förderinstruments zentral bis auf die einzelnen Arbeitsagenturen herunter gebrochen und entsprechend vergeben worden. Die Akteure betonten hinsichtlich der Feinsteuerung vor Ort ferner den Aspekt der optimalen Ausschöpfung der durch die Bundesagentur für Arbeit bereit gestellten Mittel für Beschäftigung schaffende Maßnahmen durch die Arbeitsagenturen (Stichwort „Punktlandung“). Beginnend 2004 lösten das neu eingeführte Steuerungsmodell der Bundesagentur für Arbeit und die damit verbundenen Zielvereinbarungen zwischen Regionaldirektionen und Arbeitsagenturen<sup>127</sup> die bisherige Steuerungspraxis der quantitativen Bestimmung des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes über die von den Selbstverwaltungsausschüssen der örtlichen Arbeitsagenturen beschlossenen Verteilungen der Eingliederungstitel ab. Die mit dem neuen Steuerungsmodell verbundene Interventionslogik – Orientierung auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes, Verknüpfung von Haushaltsplanung und operativen Zielen sowie einnahmeorientierte Ausgabenpolitik aus Sicht eines Akteurs, der Bundesagentur für Arbeit und ihrer Gliederungen – führte nahezu zwangsläufig zu einer Reduzierung und Nivellierung des Einsatzes von Marktersatzmaßnahmen (ABM, BSI) gegenüber dem regional weitaus differenzierteren Fördermitteleinsatz zu Beginn des Untersuchungszeitraumes, da diese Beschäftigung schaffenden Maßnahmen schon von ihrer Förderkonstruktion her teurer sein müssen als andere Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, wie etwa Eingliederungszuschüsse. Der damit verbundene deutliche Rückgang der Beteiligungsrechte in der Selbstverwaltung wird heute insbesondere von VertreterInnen der Arbeitnehmerseite bedauert bzw. kritisiert. Zugleich verweisen die befragten Akteure durchweg darauf, dass zwischen Selbstverwaltungsausschüssen und den Arbeitsagenturen in den Jahren zuvor eine vertrauensvolle und konstruktive Zusammenarbeit bestand, in der im Wesentlichen Vorschläge der Agentur zur Umsetzung von ABM durch den Ausschuss bestätigt wurden. Im Zusammenwirken von BA-Zentrale, Regionaldirektion und regionalen Arbeitsagenturen hatte bereits die Einführung des Eingliederungstitels u.a. zur Folge, dass sich die Regionaldirektionen (bzw. die damaligen Landesarbeitsämter) aus dem vormaligen Aufteilungsprozess zunehmend zurückzogen. Um so stärker wird heute die mit dem neuen Steuerungsmodell verbundene Steuerung, nicht nur der geschäftspolitischen Ziele sondern de facto auch des Instrumenteneinsatzes, über Zielvereinbarungen und die Zielnachhaltung von den Arbeitsagenturen vor Ort wahrgenommen.

---

<sup>127</sup> Vergleiche dazu allgemein BA-Vorstandsbrief Nummer 5/2003 vom 5.9.2003 – Geschäftspolitische Ziele 2004 sowie speziell Bundesagentur für Arbeit (2004): Das neue Steuerungsmodell der BA, Bd. 1 Werkbuch Controlling, Nürnberg

Die auf betriebswirtschaftliche Effektivität und Effizienz ausgerichtete Logik des neuen Steuerungsmodell der Bundesagentur für Arbeit führt somit dazu, dass Beschäftigung schaffende Maßnahmen im Regelkreis des SGB III kaum mehr als quantitativ bedeutsames Förderinstrument betrachtet werden. Der diesbezügliche Handlungsspielraum der einzelnen Arbeitsagenturen hat sich im Zeitverlauf verringert, die Durchsetzungsfähigkeit zentraler Institutionen in der Bundesagentur für Arbeit reziprok dazu erhöht – beispielsweise durch die Festschreibung des Budgets und der Teilnehmendenzahlen für Marktersatzmaßnahmen in den Zielvereinbarungen 2004 zwischen Regionaldirektionen und Arbeitsagenturen sowie deren Niederschlag in den Arbeitsmarktprogrammen der Arbeitsagenturen. Auf diesen deutlich geringer gewordenen Gestaltungsspielraum weisen auch die Akteure, insbesondere die ArbeitsvermittlerInnen in den Arbeitsagenturen sowie die Träger hin. So nahm u.a. die Flexibilität zur bedarfsgerechten Konzipierung von ABM-Maßnahmen für bestimmte förderungsbedürftige Personengruppen spürbar ab. Zudem führte die neue Logik der Steuerung auch zu Veränderungen in der Zuweisungspraxis, so wenn beispielsweise in Schweinfurt zeitweise eine Konzentration von ABM-Maßnahmen auf Leistungsbeziehende mit Anspruch auf eher hohe Leistungen vorgenommen wurde, während Arbeitslose mit geringem oder ohne Leistungsbezug weniger Berücksichtigung fanden. Ein weiterer Gesichtspunkt aus den Gesprächen ist die mit der neuen Steuerungslogik für den Umsetzungsprozess von ABM-Maßnahmen zuweilen hinderliche kurzfristige Planung und Umsteuerung durch die Bundesagentur für Arbeit und infolge dessen auf Ebene der Arbeitsagenturen.

Bei der Gesamtbewertung von ABM ist zu berücksichtigen, dass die dem skizzierten Steuerungsprozess zu Grunde liegenden Zielindikatoren aus Sicht der handelnden Akteure vor Ort langfristigen und so genannten „teuren“ Maßnahmen zwangsläufig entgegenwirken. Die damit früher formulierten Ziele der Arbeitsmarktpolitik, wie etwa eine langfristige mehrstufig angelegte Integration insbesondere benachteiligter und damit förderungsbedürftiger Personen, lassen sich so nur noch eingeschränkt realisieren.

Innerhalb dieser grundsätzlichen förderpolitischen Vorgaben haben die Arbeitsagenturen Handlungsspielraum bei der konkreten qualitativen Umsetzung von ABM in den Regionen. Die von den einzelnen Arbeitsagenturen erlassenen ermessenslenkenden Weisungen<sup>128</sup> stellen diesbezüglich das wichtigste Steuerungsinstrument dar. Im Rahmen dieser ermessenslenkenden Weisungen verbleibt für die Akteure in den Agenturen gleichwohl ein eher eng begrenzter Handlungsspielraum, der in der jeweiligen Zuweisungspraxis ausgeschöpft oder gegebenenfalls durch dafür eingerichtete Institutionen in den Agenturen austariert wird, wie etwa die „ABM-Börse“ in Dresden.

---

<sup>128</sup> Vergleiche Abschnitt 2.2.2.2.

### 6.2.3 Bewilligungs-, Zuweisungs- und Durchführungspraxis

Um Wirkung und Wirksamkeit einer arbeitsmarktpolitischen Intervention steuern zu können, ist es erforderlich, jene Faktoren zu identifizieren, mit denen die Zielerreichung positiv oder negativ beeinflusst werden kann und die zugleich in der Reichweite der handelnden Akteure liegen.

Der bisherige Implementationsprozess von ABM ist nach Auffassung der handelnden Akteure suboptimal organisiert. Analytisch stellt sich dies als problematische Trennung zwischen dem Prozess der Bewilligung, Einrichtung und organisatorischen Abwicklung der Maßnahmen einerseits und der Zuweisung der Teilnehmenden andererseits dar. Auf der einen Seite steht das organisatorische Zustandekommen der ABM-Maßnahme im Mittelpunkt, d.h. ihre Bewilligung, Einrichtung und Gestaltung, Finanzierung, die Prüfung der Förderkriterien (Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse), die Auszahlung der Mittel usw. bis hin zur Verwendungsprüfung. Die andere Seite bildet der individuelle Zuweisungsprozess der Vermittlung von bislang arbeitslosen Personen in eine ABM, d.h. die persönliche Beratung, Zuweisung usw. der Teilnehmenden sowie gegebenenfalls die Begleitung der Teilnehmenden während der Maßnahme. Wesentliche Ursachen für die Trennung und daraus entstehende Probleme liegen

- in der angelegten Struktur zur Abwicklung Beschäftigung schaffender Maßnahmen in den Arbeitsagenturen, hier durch die funktionale Trennung von Bewilligungs- und Zuweisungsinstanz. Diese getrennt voneinander in den A- und B-Teams der Arbeitsagenturen praktizierte und auf den ersten Blick plausible Arbeitsteilung hat nicht nur zur Konsequenz, dass die Finanzierung der Maßnahmen und ihre Kostenstrukturen in dem einen und die Zuweisung der Personen in dem anderen Team gesteuert werden, sondern auch, dass es nur einen eingeschränkten Informationsaustausch gibt: Während das eine Team die Kosten der ABM und die maßnahme- bzw. tätigkeitsbezogenen Intentionen kennt, stehen dem anderen Team in erster Linie Informationen zu den personenbezogenen Zielen der Förderung zur Verfügung.
- in dem **Widerspruch** zwischen der in der Regel langfristig angelegten bzw. erforderlichen individuellen Betreuung und Beratung von potenziellen Teilnehmenden von ABM-Maßnahmen durch die ArbeitsvermittlerInnen einerseits und einer daran gemessen eher kurzfristig ausgerichteten, Schwankungen unterworfenen Förderlogik und Verteilung von Mitteln andererseits. So berichteten ArbeitsvermittlerInnen von der Problematik, dass es die Budgetlage oft nicht zulässt, Arbeitslose bestimmter förderungsbedürftiger Personengruppen zu einem sinnvollen Zeitpunkt einer passenden Maßnahme zuzuweisen und sie somit optimal zu fördern. In diesem Kontext ist auch darauf hinzuweisen, dass die Träger überwiegend Maßnahmen einreichen, die nicht auf bestimmte Ziel- oder Problemgruppen zugeschnitten sind, weil die Arbeitsagenturen keine entsprechenden Anforderungen stellen.
- Nicht zuletzt beeinflussen die unterschiedlichen Ziele, Interessenlagen und subjektiven Bewertungen der Akteure den gesamten Prozess. Exemplarisch für diesen Aspekt kann hier der Widerspruch genannt werden zwischen Einhaltung des Kriteriums „Zusätzlichkeit“ oder auch finanzieller Grenzen (z.B. geringe Sachkostenausstattung) bei der Gestaltung der Maßnahmen und dem Anspruch beispielsweise der ABM-Teilnehmenden, möglichst qualifi-

zierte Tätigkeiten auszuüben, die die Beschäftigungsfähigkeit mit Perspektive auf den ersten Arbeitsmarkt real erhalten oder fördern. Ein weiteres, in den Gesprächen häufig genanntes Beispiel ist die zeitweise Anforderung, in kurzer Zeit eine große Anzahl von Maßnahmen einzurichten und durchzuführen oder in der Zuweisung vorgegebene Quoten bei konkret bestimmten Personengruppen zu erfüllen.

Die Akteure weisen darüber hinaus auf folgende fördernde und hindernder Faktoren im Prozess der Bewilligung, Zuweisung und Durchführung hin:

- Die Zuweisungspraxis hing im Berichtszeitraum – vor dem Hintergrund geltender Weisungen – deutlich von der Arbeitsweise und Initiative der ArbeitsvermittlerInnen und davon ab, ob und wie diese ABM als Förderinstrument überhaupt nutzten. In gewissem Umfang konnten auch potenzielle ABM-Teilnehmenden Einfluss nehmen, indem sie sich aktiv und initiativ um eine ABM bemühten. Die Möglichkeit der Träger, die Zuweisung bestimmter TeilnehmerInnen im Vorfeld zu beeinflussen, wurde im Untersuchungszeitraum sukzessive geringer, die Entscheidungshoheit liegt nun noch klarer bei den Arbeitsagenturen.
- Fördernd wirkt sich nach wie vor die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, Kommunen und Trägern aus, um Synergien im Interesse aller Akteure zu erschließen. Dazu zählt die Ausrichtung der Maßnahmen und der Zuweisungspraxis auf regional bzw. lokal bedeutsame Beschäftigungsfelder oder strukturpolitisch relevante Aufgaben, die im Interesse der Kommune liegen, ebenso, wie die Abstimmung zur konzertierten Förderung bestimmter Personengruppen (z.B. Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche ohne Berufsabschluss).
- Qualifizierungsanteile und Praktika in ABM-Maßnahmen bewähren sich, wenn Flexibilität und Adaption der Angebote an den individuellen Bedarfen der Teilnehmenden möglich, eine Anbindung zum jeweiligen Qualifizierungsniveau des ersten Arbeitsmarkt gegeben sowie Praxisbezug bzw. Betriebsnähe Gewähr leistet ist; beispielsweise dann, wenn Jugendliche schulische Grundkenntnisse nachholen und entsprechende Abschlüsse erwerben können. Im Gegensatz dazu kritisierten die Akteure verpflichtende „Einheitsmaßnahmen“, die – zudem mit Verkürzung der ABM-Dauer durch den Gesetzgeber einhergehend – die ohnehin kurze tatsächliche Beschäftigungszeit in ABM weiter reduzieren.
- Ein wichtiger Erfolgsfaktor öffentlich geförderter Beschäftigung ist eine Trägerlandschaft, die in der Lage ist, die bewilligten Maßnahmen effektiv und effizient umzusetzen. Die in den Agenturbezirken vorgefundenen Trägerstrukturen sind im Wesentlichen nicht ausschließlich mit Blick auf Beschäftigung schaffende Maßnahmen entstanden, sondern Ergebnis unterschiedlicher Prozesse: Trägern, deren nahezu ausschließliche Geschäftszwecke die Umsetzung von i.d.R. nicht nur einem arbeitsmarktpolitischen Instrument sind, stehen solche gegenüber, für die die Nutzung von Förderinstrumenten der Arbeitsmarktpolitik eher Mittel zur Unterhaltung von Personalstrukturen ist, die der Verwirklichung von auch im öffentlichen Interesse stehenden Vereinsinteressen dienen, die aber anderweitig nicht zu finanzieren wären. In den meisten Fällen hat sich die Trägerzahl deutlich reduziert, einige große Träger haben sich etabliert. Differenziert bewerteten die Akteure die jeweiligen Finanzierungsmodelle der Träger, die sich – je nach Arbeitsagentur, Kommune oder auch Land – auf eine öffent-

liche Grundfinanzierung stützen können oder aber auf dem freien Markt behaupten müssen. Begreift man Beschäftigung schaffende Maßnahmen und darunter ABM als längerfristig erforderliche Instrumente der aktiven Arbeitsförderung in bestimmten Regionen, kann daraus auch die Begründung stabiler, öffentlich geförderter Strukturen abgeleitet werden. Gleichzeitig birgt eine Institutionalisierung die Gefahr, selbsterhaltende Strukturen zu schaffen und einen positiven Wettbewerb der Träger um die höchstmögliche Qualität der Angebote zu behindern. Insgesamt betrachtet, sind die entstandenen Trägerstrukturen meist eher „Zufallsprodukt“ aus Zeiten vergleichsweise üppig gefüllter Kassen der Arbeitsagenturen als systematisches Ergebnis bewusster Steuerung der Arbeitsagenturen oder politischer Intentionen. Diese Einschätzung wird auch dadurch unterstrichen, dass der Begriff der „Trägereignung“ in der Bewilligungspraxis zwischen 1999 und 2004 im Wesentlichen keine Rolle spielte und erstmals wieder in der Durchführungsanweisung 2004 zu ABM explizit benannt wurde.<sup>129</sup>

#### 6.2.4 Zielerreichung aus der Perspektive der Akteure vor Ort

Abschließend soll die Einschätzung und Bewertung der Zielerreichung durch die Akteure vor Ort skizziert werden. Grundlage dafür bildeten die Akteursgespräche in den zehn ausgewählten Agenturbezirken. Eine umfassende Zielerreichungsanalyse bleibt gleichwohl weiteren Ausführungen vorbehalten.<sup>130</sup>

**Arbeitsmarktintegration:** Nach Ansicht des größten Teils der GesprächspartnerInnen sind ABM kein geeignetes Instrument, um Arbeitslose in größerem Umfang in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren. Dieser allgemeine, in allen zehn Agenturbezirken geäußerte Befund wurde aber je nach konkreter Arbeitsmarktlage unterschiedlich begründet. In den westdeutschen Agenturbezirken mit mehr oder weniger funktionierenden Arbeitsmärkten, relativ geringen ABM-Zahlen und einer starken Konzentration der ABM-Förderung auf Personen mit starken und/oder mehrfachen Vermittlungshemmnissen wird insbesondere darauf abgestellt, dass diese Personen auch bei guter Arbeitsmarktlage auf Grund individueller Merkmale nur selten in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar seien. Dagegen spielen in den ostdeutschen Agenturbezirken personenbezogene Ursachen für die mangelhafte Integrationsleistung von ABM nur eine sehr untergeordnete Rolle. In diesen Agenturbezirken mit schlechter und sehr schlechter Arbeitsmarktlage sowie einem außerordentlich hohen Anteil von Langzeitarbeitslosen an der Arbeitslosigkeit ist es zumeist das unzureichende Arbeitsangebot, welches eine Integration von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt mit Hilfe von ABM verhindert. Nach Ansicht der Akteure in diesen Agenturbezirken ist der Eingliederungserfolg bei nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten grundsätzlich kein zulässiger Erfolgsmaßstab zur Bewertung von ABM; eine Betrachtung von ABM lediglich unter dem Aspekt der Eingliederungsquoten würde weder diesem arbeitsmarktpolitischen Instrument noch der Arbeitsmarktsituation gerecht. Ein Gesprächspartner verwies in diesem Kontext, das Bild der „Brückenfunktion“ von ABM aufnehmend, darauf, dass die Funktion von

---

<sup>129</sup> Hingegen hatte die bis Ende 1998 geltende DA-ABM einen Trägerparagrafen (1a) und sah eine Trägereignungsprüfung vor.

<sup>130</sup> Vergleiche Kapitel 7.



ABM als Brücke in den allgemeinen Arbeitsmarkt vollkommen unsinnig sei, wenn es für diese Brücke gar kein absehbares gegenüberliegendes Ufer gäbe.

Die starke Erklärungskraft der regionalen Arbeitsmarktsituation für die erreichbaren Integrationswirkungen macht im Übrigen einen der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen innewohnenden Widersprüche deutlich: Der Bedarf an temporärer, öffentlich geförderter Beschäftigung (Marktersatz auf nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten) ist in Regionen mit hohen Arbeitsplatzdefiziten besonders groß. Gleichzeitig sind in diesen Regionen naturgemäß die geringsten Integrationserfolge zu erwarten – unabhängig davon, dass andere Zielbereiche gegebenenfalls gut ausgefüllt werden.

**Beschäftigungsfähigkeit:** Der Erhalt bzw. die Wiederherstellung von Beschäftigungsfähigkeit durch ABM wird von den Akteuren einerseits bejaht und insbesondere von ABM-Trägern auch ausdrücklich als wichtiges Ziel von ABM betont. Gleichzeitig wird insbesondere mit Blick auf die inzwischen deutlich geringere Zuweisungsdauer darauf hingewiesen, dass die unter dem Ziel der Beschäftigungsfähigkeit zu subsumierenden Teilziele Qualifizierung, Verhinderung von Dequalifizierung, Förderung und Stärkung vorhandener Kompetenzen und Fähigkeiten, Identifikation mit einem Beruf und Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sowie physische und psychische Stabilisierung angesichts dieser häufig auf sechs Monate begrenzten Förderungsdauer gar nicht oder nur vorübergehend erreicht werden können und die durchaus zu verzeichnenden individuellen Erfolge und Fortschritte auf diesem Feld gerade durch die kurze Maßnahmedauer bei nicht erfolgreicher Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt häufig relativ schnell wieder eingebüßt werden.

Insgesamt wird den eher gesellschafts- und sozialpolitischen Zielen von ABM angesichts der nach wie vor schlechten oder sich weiter verschlechternden Arbeitsmarktbedingungen von den meisten Akteuren ein sehr hoher Stellenwert eingeräumt. Insbesondere in den ostdeutschen Agenturbezirken mit ihrem besonders hohen Anteil an Langzeitarbeitslosen wird hierin inzwischen eine der Hauptfunktionen von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gesehen. Die gesellschaftliche Bedeutung dieses Aspekts machten gerade die Gespräche mit zuvor langzeitarbeitslosen ABM-Beschäftigten deutlich: Sie fühlen sich zumindest vorübergehend „wieder zugehörig“ – nicht nur zum Arbeitsmarkt, sondern zur Gesellschaft an sich, wollen sich und anderen beweisen, dass sie „es noch können“, „nicht zum alten Eisen gehören“ usw. Diese integrative Funktion von und die Sinnvermittlung durch ABM werden demnach von den Akteuren vor Ort sehr hoch eingeschätzt. Die Gültigkeit dieses Befundes belegt zumindest für Ostdeutschland die hohe Nachfrage nach ABM durch Arbeitslose auch unter ausdrücklicher Inkaufnahme geringerer Vergütung im Vergleich zur Arbeitslosigkeit und die Tatsache, dass ABM hier kaum wie in einigen westdeutschen Agenturen als Druckmittel der Arbeitsagentur zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit eingesetzt, sondern im Gegenteil, oft überhaupt nur auf Initiative und kontinuierliches Nachfragen der Arbeitslosen durch die ArbeitsvermittlerInnen gewährt wird.

Der relative Erfolg von ABM in diesem gesellschafts- und sozialpolitischen Bereich wird aus Sicht der Akteure durch die Reduzierung der finanziellen Mittel und die Verschlechterung der allgemeinen Bedingungen für ABM (Pauschalierung, Kürzung der Zuweisungsdauer, Wegfall der

Versicherungsanwartschaften) durch die politischen Vorgaben teilweise konterkariert, zumindest aber in Frage gestellt. Ebenso kann die strikte Anwendung des Kriteriums „Zusätzlichkeit“ als auch die zum Teil unzureichende Ausstattung mit modernen Arbeitsmitteln dem Anliegen des Erhalts und der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit abträglich sein. Bildlich wurde in einem Interview von ABM als Handwerkertum im Industriezeitalter gesprochen.

Das breite Spektrum an Zielen, die zu einem großen Teil auch der Gesellschafts- und Sozialpolitik zuzurechnen sind, macht einerseits deutlich, dass eine Betrachtung dieses Zielbereichs von ABM unter dem Fokus Beschäftigungsfähigkeit viel zu kurz greift. Andererseits zeigt sich hieran aber auch der gesellschaftliche Bedarf an einem umfassendere arbeitsmarkt-, gesellschafts- und sozialpolitische Zielsetzungen explizit einschließenden Instrument, das sowohl längerfristige Beschäftigung jenseits des allgemeinen Arbeitsmarkts fördert, als auch sozialintegrative und sozialpädagogische Aufgaben erfüllt. Gegebenenfalls unabhängig davon ist gleichwohl die Finanzierungsbasis eines derart ausgerichteten Instruments zu diskutieren.

**Strukturwirksamkeit:** Entsprechend den unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen bei den Zielen und in Folge der Maßnahmestrukturen von ABM (zumeist auf individuelle Förderbedarfe zugeschnittene Maßnahmen in den alten und häufig auf regional-, lokal- und strukturpolitische Ziele ausgerichtete in den neuen Bundesländern), können Strukturwirkungen in erster Linie für die ostdeutschen Agenturbezirke konstatiert werden. Die unterschiedliche Höhe der Arbeitslosigkeit als Voraussetzung des unterschiedlichen Umfangs von ABM in den beiden Teilen der Bundesrepublik wie auch die infrastrukturellen Herausforderungen Ostdeutschlands sind dafür die entscheidenden Erklärungsmuster.

Generell ist zudem festzustellen, dass in den zehn ausgewählten Agenturbezirken durch die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, Kommunen, Trägern oder auch den jeweiligen Bundesländern ABM gezielt zur Bewältigung kommunaler Aufgaben eingesetzt wurden (z.B. Grünflächenreinigung, Schulsanierung, Aufarbeitung der Stadtgeschichte usw.). Zudem wurden mit Hilfe von ABM nicht selten nachhaltig wirkende materielle Infrastrukturen geschaffen bzw. entwickelt (Rad- und Wanderwege, Flächensanierung für die gewerbliche Nachnutzung), die insbesondere in Ostdeutschland zum Teil systematischer Bestandteil regional-lokaler oder auch sektoraler Entwicklungsstrategien waren. Außerdem wurde durch Akteure in den ostdeutschen Agenturbezirken auf die wohlstandsmehrende Funktion, die Stärkung regionaler Kaufkraft sowie den Beitrag zu sozialem Ausgleich und der Erhaltung des sozialen Friedens durch ABM hingewiesen.

In diesem Zusammenhang unterstreichen die Akteure einerseits den gesellschaftlichen Nutzen öffentlich geförderter Beschäftigung, verweisen gleichzeitig aber darauf, dass durch ABM möglicherweise Bedarf verdeckt bzw. Arbeitsplätze des allgemeinen Arbeitsmarktes schleichend verdrängt wurden. Neben diesen negativen nicht intendierten Effekten von ABM wurde von den GesprächspartnerInnen vor Ort zugleich auch das grundlegende Legitimationsproblem betont, derartige im öffentlichen Interesse bzw. im Falle der Kommunen auch nur in deren Partikularinteresse liegenden Aufgaben durch Mittel der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren und deshalb für eine breitere und gerechtere Finanzierungsgrundlage plädiert. Die durch den Gesetzge-

ber geforderte „Zusätzlichkeit“ der Beschäftigung im Rahmen von ABM stellt dabei sehr häufig eine grundsätzliche Aporie dieses Instruments dar, wenn zugleich mit den eingesetzten finanziellen Mitteln sinnvolle Aufgaben finanziert und den Beschäftigten außerdem eine sinnvolle, ihre Aussichten auf dem Arbeitsmarkt verbessernde Tätigkeiten angeboten werden sollen.

**Marktersatz:** Die klassische Brückenfunktion von ABM hat angesichts der negativen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt über die Jahre zunehmend an Bedeutung verloren und ist bei den gegenwärtigen Rahmenbedingungen in den Augen der meisten Akteure ein unangemessenes Ziel. In westdeutschen Agenturbezirken wird ABM jedoch teilweise dennoch als Eingliederungshilfe in den allgemeinen Arbeitsmarkt verstanden und die Funktion des Marktersatzes abgelehnt. Insbesondere in Ostdeutschland ist ein Übergang vom „ABM-Massengeschäft“ – mit der früheren Perspektive, ein vorübergehendes Problem auf dem Arbeitsmarkt zu lösen – zu einer Fokussierung auf die Zieldimensionen „vorübergehende Beschäftigung zur Unterbrechung der Langzeitarbeitslosigkeit“ und „Marktersatz zur Reduzierung der statistischen Arbeitslosenzahlen“ zu beobachten. Dass dies mit Blick auf die individuell von Arbeitslosigkeit und insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Personen sehr sinnvoll sein kann, wurde unter dem Ziel der Beschäftigungsfähigkeit bereits dargestellt.

Dennoch ist die arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im Zeitverlauf, wie bereits dargestellt, trotz geänderter gesetzlicher Ziele und in den meisten Agenturbezirken steigender Arbeitslosigkeit zurück gegangen. Offenbar ist die dem neuen Steuerungsmodell der Bundesagentur innewohnende Effektivitäts- und Effizienzlogik so stark, dass Beschäftigung schaffende Maßnahmen – zumindest im Rechtskreis des SGB III – ein Auslaufmodell darstellen. Angesichts dieser Steuerungslogik ist die Frage aufzuwerfen, ob und wenn ja wer die vom Gesetzgeber bei der Novelle des SGB III für von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Regionen und Personengruppen geforderte öffentlich geförderte Beschäftigung finanzieren soll und in welchem Umfang dies gegebenenfalls zu geschehen hat. Die politische Antwort auf diese Frage ist offen und wird von den verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen sehr unterschiedlich beantwortet.

**Zielgruppeninklusion:** Die Erreichung der mit ABM besonders zu fördernden Personengruppen, wie etwa Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Ältere über 50 Jahren, schwer Behinderte usw., wird von den GesprächspartnerInnen recht unterschiedlich eingeschätzt. Auch dabei zeigt sich wiederum eine unterschiedliche Bewertung in den ost- und westdeutschen Agenturbezirken.

In den alten Bundesländern orientierte man ABM vorwiegend auf arbeitslose Jugendliche ohne Berufsabschluss sowie auf Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen; und hält eine derartige Fokussierung auch für sinnvoll und erfolgreich.

In den neuen Bundesländern ist eine ganz klare Zielgruppenorientierung auf Grund der schlechten Arbeitsmarktbedingungen und wegen der Breite der Arbeitslosigkeit dagegen schwieriger und auch nicht unbedingt angemessen. Die GesprächspartnerInnen vertreten hier mehrheitlich die Ansicht, ABM sei v.a. für Langzeitarbeitslose geeignet, soziale Fähigkeiten wiederzuerlangen. In diesem Bereich sollten nach Meinung der Akteure auch längere Förderphasen möglich

sein. Zudem wird betont, dass ABM für ältere Arbeitslose oft die einzige Chance seien, noch einmal im Arbeitsleben Fuß zu fassen. ABM für arbeitslose Jugendliche werden v.a. aus disziplinarischen Gründen als sehr problematisch angesehen; ABM seien hier vielmehr nur mit intensiver sozialpädagogischer Betreuung und Qualifizierungsanstrengungen sinnvoll. Generell weisen die GesprächspartnerInnen in den ostdeutschen Agenturbezirken darauf hin, dass die hohe Langzeitarbeitslosigkeit selbst eine der zentralen Ursachen für die Entstehung und Verfestigung von besonderen Förderbedürftigkeiten ist, mannigfaltige physische und psychische Gesundheitsstörungen hervorruft und zur sozialen Desintegration der Betroffenen maßgeblich beiträgt. Deshalb sei in erster Linie ein arbeitsmarktpolitisches Instrument notwendig, welches dieser Problematik Rechnung trägt und die Auswirkungen der Langzeitarbeitslosigkeit bei mangelnden Integrationsaussichten der Betroffenen auf einem nicht funktionsfähigen regionalen Arbeitsmarkt durch Formen längerfristiger Beschäftigungsmaßnahmen abfedert.

### 6.3      **Nettointegrationseffekte von ABM im Blickwinkel mikroökonometrischer Analysen**

Zur Bewertung der Effekte von ABM auf die Arbeitsmarktintegration können verschiedene Kriterien herangezogen werden. Verbleibsdaten, wie sie beispielsweise in den Eingliederungsbilanzen ausgewiesen werden, stellen den so genannten Bruttointegrationseffekt von Maßnahmen dar, d.h. sie geben darüber Auskunft, in welchem Maße Teilnehmende im Anschluss an die Maßnahme oder in einer bestimmten Frist in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integriert werden konnten. Die Aussagefähigkeit der Eingliederungsquote ist aber insofern begrenzt, als verschiedene Instrumente sich an verschiedene Zielgruppen richten, deren Integrationsaussichten mithin von vorn herein sehr unterschiedlich sind. Die im Vergleich zu anderen Förderinstrumenten niedrigen Eingliederungsquoten von ABM<sup>131</sup> erklären sich eben auch daraus, dass ABM als Instrument nur für diejenigen Arbeitslosen eingesetzt werden soll, bei denen eine baldige Vermittlung anderweitig nicht zu erwarten ist. Zur Bewertung des tatsächlichen (Netto-)Effektes von ABM auf die Arbeitsmarktintegration muss daher die Frage beantwortet werden, welchen Verlauf die weitere Erwerbsbiografie der ABM-Beschäftigten genommen hätte, wenn sie nicht an einer ABM teilgenommen hätten und wie sich demgegenüber tatsächlich die Entwicklung in Folge der ABM darstellt. Beide Fälle zugleich sind jedoch praktisch natürlich nicht möglich. Mikroökonometrische Verfahren, d.h. solche, die mit Individualdaten arbeiten und individuelle Entscheidungen und Verhaltensweisen mit Hilfe mathematischer Modelle abzuschätzen versuchen, können aber herangezogen werden, um diesen Nettointegrationseffekt näherungsweise zu ermitteln.

Ein solches (nichtparametrisches) Schätzverfahren ist der Matching-Ansatz. Hierbei werden Paare von Maßnahmeteilnehmenden und Nicht-Teilnehmenden gebildet, um den Maßnahmeeffekt schätzen zu können. Entscheidend ist dabei eine fundierte Methode zur Auswahl der Paare. Es kommt dabei darauf an, für die ABM-Teilnehmenden geeignete „statistische Zwillinge“ bzw. „Matches“ zu finden, die bei gegebenem Kenntnisstand gleiche Chancen auf Selektion in ABM hätten. Ein solcher Zwilling zeichnet sich dadurch aus, dass er für alle relevanten Merkmale (Kovariate) gleiche Ausprägungen aufweist. Unterschiede zwischen den Werten der Zielgröße bei den Paaren werden dann als durch die Maßnahme verursacht interpretiert. Der so ermittelte „kausale“ Effekt ist nach *Rosenbaum* und *Rubin* zu interpretieren als Effekt für die Maßnahmeteilnehmenden und nicht als globaler Vergleich für die gesamte Population.

Liegt eine größere Zahl von Kovariaten vor, die für die statistische Zwillingsbildung von Relevanz sind, so kann man kaum hoffen, zu jedem Maßnahmeteilnehmenden einen solchen Zwilling zu finden, bei dem die Ausprägungen aller Kovariaten gleich oder zumindest ungefähr gleich sind. Die Möglichkeit, Kovariaten für das Matching direkt zu verwenden, ist also bei einer größeren Anzahl relevanter Merkmale beschränkt. Gleichzeitig hängt aber die Qualität der Schätzungen davon ab, möglichst alle relevanten Merkmale einzubeziehen. Es genügt nun aber, die Mittelwerte der Kovariaten für die Gruppe der Kontrollen mit denen der ABM-Beschäftigten in Über-

---

<sup>131</sup> Vergleiche Abschnitt 6.1.6.

einstimmung zu bringen. *Rosenbaum* und *Rubin* haben gezeigt, dass es möglich ist, mittels einer skalaren Größe die Zwillingsbildung so vorzunehmen, dass die Mittelwerte der Kovariaten in den beiden Gruppen tendenziell gleich groß sind. Dies ist der so genannte Propensity-Score. Das Matching unter Verwendung des Propensity-Score hat, wie Resultate insbesondere von *Rubin* zeigen, diesen Balancierungseffekt in Bezug auf die beobachteten Kovariaten. Durch diese Art des Matching stellt die Paarbildung nicht mehr auf die ähnlichsten Teilnehmenden bzw. Kontrollen ab. Maßgeblich ist hier vielmehr, dass TeilnehmerIn und statistischer Zwilling eine ähnlich bedingte Wahrscheinlichkeit für die Teilnahme an einer Maßnahme, in unserem Falle ABM, haben.

**Datengrundlage und Matching-Verfahren:** Mit der Datenbank IEB, die personenbezogene Daten aus verschiedenen von der Arbeitsverwaltung geführten Dateien zusammenführt, steht eine umfassende Datengrundlage für das Matching zur Verfügung. Für die Auswertungen wurden als Stichproben die Datensätze aller jeweils im April der Jahre 2000 bis 2004 in ABM eingetretenen Personen angefordert, sowie für die Kontrollgruppenbildung Stichproben mit dem 25-fachen Umfang von Personen, die jeweils zum Stichtag 31.März arbeitslos gemeldet und in den Folgemonaten nicht in ABM beschäftigt waren. Die Teilnahme an anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde jedoch nicht ausgeschlossen.<sup>132</sup>

Der erste Schritt bei der Bestimmung der eigentlichen Kontrollgruppe der Matches besteht in der Berechnung der Werte des Propensity-Score für die ABM-Beschäftigten und die Fälle der Kontrollgruppe. Dieser wird mit Hilfe einer logistischen Regression geschätzt. Dabei dient die erzeugte Variable TeilnehmerIn als Zielgröße; sie hat den Wert 1 für ABM-Beschäftigte und den Wert 0 für Kontrollen. Die ausgewählten Kovariaten<sup>133</sup> sind in der nachstehenden Übersicht dargestellt.

Bezüglich der Interpretation der geschätzten Parameter kann gesagt werden, dass Koeffizienten mit positiven Vorzeichen auf einen steigenden Anteil von ABM-Beschäftigten hindeuten. So wächst der Anteil der ABM-Beschäftigten unter sonst gleichen Bedingungen (*ceteris paribus*) mit dem Alter. Bei der Dauer der letzten Erwerbstätigkeit sinkt sie dagegen, je länger diese währte.

---

<sup>132</sup> Ein solches Vorgehen wurde, um die annähernde Vergleichbarkeit von Befunden zu sichern, bei allen Modulen im Rahmen der Hartz-Evaluation gewählt. Ungeachtet des nachfolgend vielfach verwendeten Begriffes der Nicht-Teilnehmenden, handelt es sich bei den Kontrollen somit teilweise um Personen, die tatsächlich nicht an anderen arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten partizipiert haben, aber auch um solche, die mit anderen Instrumenten als ABM, dabei gegebenenfalls effektiveren, bei der Arbeitsmarktintegration unterstützt worden sind. Welche Verteilung die „Nicht-Teilnehmenden“ auf diese beiden Subgruppen aufweisen, ist nicht bekannt. In jedem Fall ist bei der Interpretation und der (arbeitsmarkt-)politischen Bewertung der Ergebnisse zu beachten, dass also ABM-Beschäftigte mit einer durchaus inhomogenen Kontrollgruppe von Nicht-Teilnehmenden und Teilnehmenden unbekannter Maßnahmen verglichen wurden.

<sup>133</sup> Die Ergebnisse der Maximum-Likelihood-Parameterschätzungen weisen alle Parameter als signifikant aus. Für eine weitergehende Interpretation der Einflüsse der Kovariaten auf die Schätzung sind die einzelnen Koeffizienten zu betrachten. Zwar sind einzelne Eintragungen der Spalte 'Pr > ChiSq' in den angegebenen Tabellen teilweise größer als die vorgegebene Schwelle 0,05. Hierbei handelt es sich um mit Dummies kodierte Variablen, die in Zusammenhang mit anderen Kategorien der Variablen stehen. Insgesamt können diese Variablen nicht ohne Verschlechterung des Modells herausgelassen werden.

Bei der Bestimmung der Zwillinge wurde zu einem ABM-Beschäftigten diejenige Person der Kontrollgruppe ermittelt, die den am nächsten liegenden Wert des Propensity-Scores aufwies. Kontrollen konnten dabei zunächst mehrfach als Zwilling auftreten. Um nun die mehrfache Verwendung von Kontrollen als „Zwillinge“ zu vermeiden, wurden mehrfach vorkommende Kontrollen im Anschluss durch möglichst ähnliche ersetzt.

### Übersicht 38 Für den Matching-Prozess verwendete Kovariate

Variable	Beschreibung
regio_ty	Regional-Typ der zuständigen Arbeitsagentur mit folgenden (fünf) Typen: Typ I: Bezirke in Ostdeutschland mit dominierendem Arbeitsplatzdefizit Typ II: Großstädtisch geprägte Arbeitsagenturen West mit hoher Arbeitslosigkeit Typ III: Mittelstädtische und ländliche Gebiete West mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit Typ IV*: Zentren in Westdeutschland mit günstiger Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik Typ V*: Bezirke in Westdeutschland mit guter Arbeitsmarktlage und hoher Dynamik
schwerbe	Schwerbehindertenstatus mit den Ausprägungen: 0, 1, 2 für nein bzw. gering oder mehr
abschlu	Schulabschluss mit den Ausprägungen: KH = kein Schulabschluss MH = Hauptschulabschluss MR = Mittlere Reife / Fachoberschulreife FR = Fachhochschulreife HR = Hochschulreife
tag_entg	Tagesentgelt
staat	Staatsangehörigkeit mit den Ausprägungen: 1 = deutsch, 2 = nicht deutsch
alter	Alter in Jahren
dau_erw	Dauer der letzten Erwerbsphase vor ASU in Tagen
zahl_lb	Anzahl von Leistungsbezugsphasen vor ASU
bquartal	Quartal des Beginns der relevanten ASU-Phase
* Bei der Regionaltypenbildung wurden in den Auswertungen, wegen der – trotz Totalerhebung für die angegebenen Monate – geringen absoluten Fallzahlen in diesen Typen, die Regionaltypen IV und V zusammengefasst.	

Das resultierende Matching ist ausgezeichnet. Die standardisierten Differenzen der Mittelwerte der ABM-Beschäftigten-Gruppe und der Match-Gruppe weisen im Durchschnitt nur noch prozentuale absolute Abweichungen von 2,0% bis 3,4% auf. Lediglich das Jahr 2003 ergibt für Frauen und Männer mit 5% bzw. 7% schlechtere Werte. Insgesamt kann bei den bestimmten Kontrollgruppen von einer praktischen Gleichheit der Gruppenzentren mit denen der zugehörigen ABM-Beschäftigten-Gruppen ausgegangen werden.

**Bewertung des Teilnahmeerfolges:** Die Auswahl einer geeigneten Ergebnisvariable ist für die Evaluation von zentraler Bedeutung. Eine adäquate Ergebnisvariable wäre der Erwerbszustand nach Ende der Maßnahme. Allerdings wäre dafür ein geeigneter Zeitraum festzulegen, innerhalb dessen eine reguläre Beschäftigung aufgenommen sein müsste. Da diese Festlegung jeweils diskutabel ist, erscheint diese Ergebnisvariable insgesamt eher problematisch.

Einen praktikablen Weg bietet die Möglichkeit, als Ergebnisvariable die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verwenden. Dabei ist jedoch ein einfacher Vergleich der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit

keitsdauer in beiden Gruppen nicht möglich. Dies hat seinen Hauptgrund darin, dass sich die Zusammensetzung der beiden Gruppen im Zeitablauf durch Abgang einiger Personen ändert, sei es durch Eintritt in Beschäftigung oder einfach, weil sie aus der Beobachtung z.B. durch Wegzug oder Rückzug vom Arbeitsmarkt herausfallen. Somit ist die Vergleichbarkeit beider Gruppen nicht über den gesamten Zeitraum gegeben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in der Regel ABM-Beschäftigte vor Eintritt in die ABM bereits über einen mehr oder weniger langen Zeitraum arbeitslos waren. Daher wird dem in der Literatur etablierten Standard gefolgt<sup>134</sup> und der gesamte Zeitraum – Arbeitslosigkeit vor ABM, ABM-Beschäftigung und gegebenenfalls nachfolgende Arbeitslosigkeitszeit – als eine Periode behandelt.

Als Übergang in Erwerbstätigkeit, der die Arbeitslosigkeit beendet, wurde sowohl eine abhängige Beschäftigung, Selbstständigkeit oder der Beginn einer betrieblichen Ausbildung gewertet. Nicht als Beginn einer Erwerbstätigkeit aufgenommen wurde jedoch der erneute Beginn einer ABM oder SAM, da ja auch die Teilnahme an ABM zuvor bei der Teilnehmenden-Gruppe als Arbeitslosigkeit gewertet wurde. Bei der Arbeitsaufnahme bleibt unberücksichtigt, ob es sich um (z.B. durch Eingliederungszuschuss oder Überbrückungsgeld etc.) geförderte oder ungeforderte Beschäftigung handelt. Nicht als Beschäftigung gewertet wurden Schulbesuch sowie Studium. Diese gelten als zensierte Daten.

**Verweilzeitfunktion:** Als Ergebnisvariable wird also die Dauer der Arbeitslosigkeit, nachfolgend als ASU bezeichnet, verwendet. Hörten alle Arbeitslosigkeitsphasen mit dem Übergang in den allgemeinen Arbeitsmarkt auf und könnten alle Zeiten bis zum Ende beobachtet werden, so wäre es einfach, zu jeder ASU-Dauer  $t$  den Anteil der Probanden zu bestimmen, die länger als  $t$  Zeiteinheiten im ASU-Status verblieben. Der Anteil ist dann einfach

$$S(t) = (\text{Anzahl von ASU-Dauern} \geq t) / (\text{Anzahl von Personen insgesamt}).$$

Es enden aber nun nicht alle ASU-Phasen innerhalb der beobachteten Zeit auf diese Weise; zusätzlich fallen Probanden der Kohorte aus der Beobachtung aus anderen Gründen heraus. Dies resultiert in so genannten zensierten Zeiten. Durch die Zensierung ist die Bestimmung der Anteile der Dauern, die jeweils über die Dauer  $t$  hinausgehen, schwieriger. Jedoch bietet die Verweildaueranalyse ein geeignetes Instrumentarium, um die Anteile näherungsweise zu bestimmen, wobei auch solche zensierten Beobachtungen berücksichtigt werden. Mit der Modifikation der Berechnung von  $S(t)$  geht auch einher, dass  $S(t)$  nicht mehr als einfacher Anteil zu interpretieren ist. Vielmehr ist  $S(t)$  dann als **Wahrscheinlichkeit** anzusehen, dass eine einzelne, zufällig aus der Gruppe aller betrachteten Probanden ausgewählte Verweilzeit die Dauer  $t$  übersteigt. Mit den Methoden der Verweilzeitanalyse lässt sich für jede Gruppe für jede Zeitdauer  $t$  die Wahrscheinlichkeit  $S(t)$  bestimmen, dass ein Proband länger als diese Zeitdauer  $t$  in ASU verbleibt.

---

<sup>134</sup> Als Zeiten der Arbeitslosigkeit wurden solche Zeiträume aus der IEB berücksichtigt, in denen in der Quelle ASU (Basis: Bewerberangebots-Datei) die Einträge für den Erwerbsstatus „31 = Arbeit suchend und gleichzeitig arbeitslos“ oder „32 = bis zu 6wöchige Krankheit während Arbeitslosigkeit“ vorlagen. Der Status „33 = Arbeit suchend aber nicht arbeitslos“ wurde nicht berücksichtigt, da er auch während Beschäftigungszeiträumen vorliegen kann, beispielsweise wenn Beschäftigte den Arbeitgeber wechseln möchten oder auch während ABM-Beschäftigungen.



$S(t)$  ist eine Funktion der Zeit und wird als Survivalfunktion, Überlebenszeitfunktion oder Verweilzeitfunktion bezeichnet. Bei dieser Funktion  $S(t)$  sind verschiedene Aspekte zu beachten:

- Auch wenn verschiedene Gruppenmitglieder zu unterschiedlichen Zeitpunkten in den ASU-Status eingetreten sind, zählt nur die Dauer der ASU-Zeit. Der Beginn wird bildlich gesprochen auf den gleichen Punkt fixiert. Der Punkt  $t = 0$  ist also nicht etwa der Beginn der ABM, sondern der individuell unterschiedliche Zeitpunkt, an dem die Arbeitslosigkeit eintrat.
- Zu Beginn,  $t = 0$ , ist die Wahrscheinlichkeit natürlich eins,  $S(0) = 1$ . Sie reduziert sich mit zunehmender Zeit. Ein schnellerer Abfall (gegen null) deutet auf eine tendenziell kürzere Verweilzeit in dieser Gruppe hin, als wenn die Funktion langsamer abnimmt.
- Beim Gruppenvergleich hat folglich die Gruppe das bessere Erfolgskriterium, bei der der Anteil  $S(t)$  schneller abnimmt.

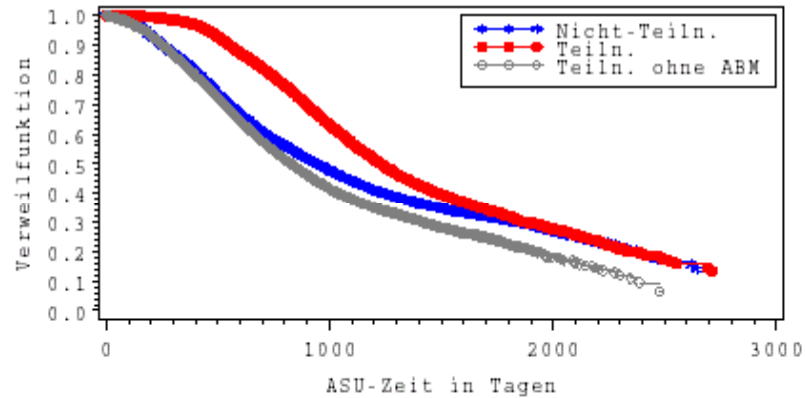
Mit der Verweildaueranalyse kann nun für beide Gruppen jeweils die Wahrscheinlichkeit bestimmt werden, dass bei einer zufällig ausgewählten Person die ASU-Dauer über einen Zeitbereich von 0 bis  $t$  nicht hinausgeht. Dabei wurde für die Berechnungen ein Cox-Proportional-Hazard-Modell verwendet. Damit können weitere und allgemein metrische Kovariaten berücksichtigt werden, indem eine Baseline-Verweilzeitfunktion  $S_0(t)$  unterstellt wird, die durch die Werte der Kovariaten so modifiziert wird, dass der entscheidende Parameter  $\gamma$  durch eine Linearkombination der Kovariaten ersetzt wird. Die funktionale Form der Baseline-Verweilzeitfunktion muss nicht spezifiziert werden. Damit ist keine ex ante Verteilungsannahme nötig. Der Einfluss persönlicher Merkmale wird als konstant im Zeitablauf unterstellt.

Üblicher Weise ist das Hauptanliegen bei der Schätzung eines Cox-Modells die Bestimmung des Einflusses der Kovariaten; hier ist dies nicht zentral. Vielmehr interessieren die Verweilzeitfunktionen der beiden Gruppen an der Stelle des jeweiligen Schwerpunktes der Kovariaten. Die resultierenden Kurven stellen die Verweilzeitfunktion eines idealtypischen Gruppenvertreters dar. „Idealtypisch“ bedeutet hierbei, dass alle seine Eigenschaften gerade im Gruppendurchschnitt liegen. Damit ist auch die so bestimmte Baseline-Verweilzeitfunktion ein „Durchschnitt“ über alle einzelnen Verweilzeitfunktionen der Gruppenmitglieder. Diesen Durchschnitt kann man sich analog zu einer Ausgleichsgeraden bei der Regression vorstellen.

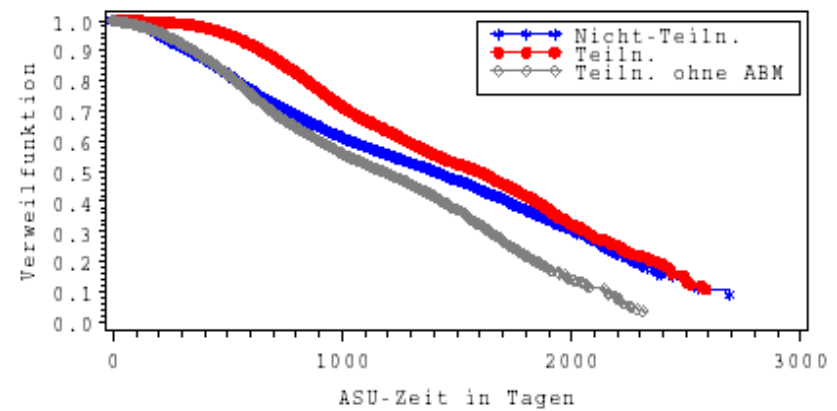
**Ergebnisse der Schätzung – Verweilzeitfunktionen:** Die folgende Übersicht zeigt die Ergebnisse für alle Teilnehmenden, die im April der Jahre 2000 bis 2003 in ABM eingetreten sind sowie für die entsprechenden Gruppen der Nicht-Teilnehmenden. Die roten Kurven stellen die Verweilzeitfunktionen der ABM-Beschäftigten dar, die blauen die der Kontrollgruppen. Zusätzlich wurde hier noch eine graue Kurve eingefügt, bei der die Zeit der ABM-Beschäftigung bei der Gruppe der an ABM Teilnehmenden jeweils aus der Gesamt-ASU-Dauer herausgerechnet wurde.

## Übersicht 39 Verweilzeitfunktionen Alle 2000-2003

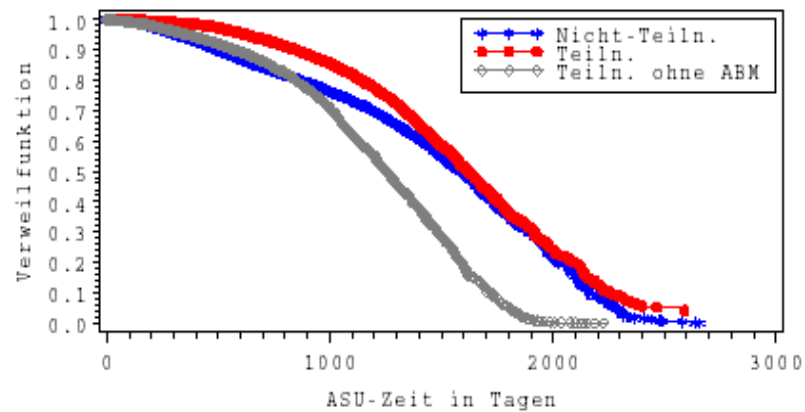
Verweilzeitfunktion Alle 2000



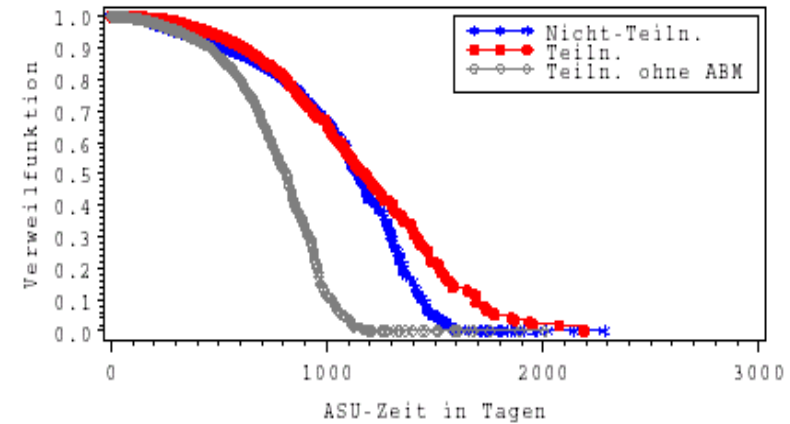
Verweilzeitfunktion Alle 2001



Verweilzeitfunktion Alle 2002



Verweilzeitfunktion Alle 2003



Es zeigt sich zunächst, dass die Kurve der Kontrollgruppen für eine kurze Zeitspanne gemeinsam mit derjenigen der ABM-Beschäftigten verläuft. Die Dauer der Arbeitslosigkeit vor dem ABM-Eintritt war ja eine der verwendeten Kovariaten im Matching, so dass die Kontrollgruppe zunächst auch vergleichbar lang in Arbeitslosigkeit verbleibt. Dabei kann, wie schon angemerkt, kein Punkt im Zeitverlauf festgemacht werden, an dem die ABM beginnt, da es sich bei der Zeitachse nicht um eine kalendarische Darstellung, sondern um individuelle Verbleibszeiten, gemessen in Tagen, mit unterschiedlichen Ausgangspunkten handelt.

Es zeigt sich des Weiteren, dass die Verweilzeitfunktion der Kontrollgruppen wesentlich schneller absinkt, als diejenige der ABM-Beschäftigten. Die Wahrscheinlichkeit, weiterhin in Arbeitslosigkeit zu verbleiben, nimmt also schneller ab, d.h. die Chance für eine Integration in den Arbeitsmarkt ist für die Kontrollgruppe kurzfristig betrachtet größer. Im Zeitverlauf nähert sich die Kurve der ABM-Beschäftigten zwar wieder an, bleibt aber auf oder sogar über dem Niveau der Kontrollgruppe. Zu keinem Zeitpunkt in diesem Vergleich bewirkt also die ABM-Beschäftigung eine höhere Erwerbschance verglichen mit den Arbeitslosen der Kontrollgruppe. Dabei sollte aber nicht außer Acht gelassen werden, dass diese u.U. andere Unterstützungen durch die Arbeitsverwaltung (Trainingsmaßnahmen, Eingliederungszuschüsse etc.) erhalten können.

Etwas anders sieht das Ergebnis allerdings aus, wenn man die zusätzliche graue Kurve ohne ABM-Zeitdauer mit betrachtet. Sie zeigt sozusagen das hypothetische Ergebnis für die Teilnehmenden, wenn – was natürlich in der Realität nicht möglich ist – der Effekt der ABM in einer logischen Sekunde bewirkt werden könnte. Es zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit, weiter arbeitslos zu sein, nun bei den Teilnehmenden sehr schnell unter die Werte der Kontrollgruppe sinkt, ihre Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt nun also nach zunächst gemeinsamem Verlauf größer sind. Daran wird deutlich, dass die Dauer der ABM-Beschäftigung selbst, also der aus der Literatur bekannte Lock-In-Effekt, für die schlechteren Integrationswahrscheinlichkeiten maßgeblich ist. Eine längerfristige Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen als Folge von ABM – beispielsweise durch Stigmatisierungseffekte – lässt sich nicht nachweisen.

Im Vergleich der verschiedenen Jahre zeigt sich im Übrigen ein langsames Absinken der Kurven von 2000 bis 2002. Hier spielt offenbar zum Einen die verschlechterte Konjunkturlage eine Rolle, die insgesamt schlechtere Integrationschancen nach sich zieht. Beeinflusst wird das jeweilige Ergebnis zum Anderen aber auch durch die Zuweisungspraxis in ABM, was die durchschnittliche Dauer der vorhergehenden Arbeitslosigkeit und die Zielgruppenorientierung betrifft, sowie bei den Kohorten der Teilnehmenden durch die durchschnittliche Dauer der ABM selbst. Diese Effekte können mit dem verwendeten Modell allerdings nicht voneinander getrennt dargestellt werden.

Bei Interpretation der Kurven für das Jahr 2003 ist schließlich zu berücksichtigen, dass hier der Anteil der zensierten Daten bereits sehr hoch ist, d.h. über einen großen Anteil der Probanden kann auf Basis der verwendeten IEB im Untersuchungszeitraum nicht mehr ausgesagt werden, ob eine Arbeitsmarktintegration erfolgt ist, zumal ergänzend zu den Abgangsgründen bei Abmeldung aus Arbeitslosigkeit, die eine geringe Datenqualität aufwiesen, auf die jeweils erst 18

Monate später vorliegenden Daten der Beschäftigten-Historik (BeH) zurückgriffen werden musste<sup>135</sup>. Die Anteile der zensierten Daten bzw. der Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt in den verschiedenen Jahren zeigt die folgende Übersicht. Die starke Abnahme der Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt in den Kontrollkohorten der Jahre 2002 bis 2004 weist darauf hin, dass hier nicht etwa eine verschlechterte Arbeitsmarktlage ursächlich ist, sondern vor allem das Fehlen entsprechender Daten über den Eintritt in Beschäftigungsverhältnisse. Das Jahr 2004 wurde wegen der noch geringeren Datenverfügbarkeit am aktuellen Rand zwar noch ausgewertet, aber hier nicht in die grafische Präsentation der Verweilzeitanalysen aufgenommen.

#### Übersicht 40      Übergang in Erwerbstätigkeit und Verbleib in Nicht-Erwerbstätigkeit im Beobachtungszeitraum (Zensierung)

Jahr	ABM-Beschäftigte					Kontrollen				
	gesamt	in Erwerb		nicht in Erwerb		gesamt	in Erwerb		nicht in Erwerb	
		absolut	in %	absolut	in %		absolut	in %	absolut	in %
2000	27.439	12.929	47,12	14.510	52,88	27.439	13.076	47,65	14.363	52,35
2001	20.517	7.884	38,43	12.633	61,57	20.517	8.475	41,31	12.042	58,69
2002	12.626	3.236	25,63	9.390	74,37	12.626	4.026	31,89	8.600	68,11
2003	8.863	1.736	19,59	7.127	80,41	8.863	2.363	26,66	6.500	73,34
2004	8.399	97	1,15	8.302	98,85	8.399	636	7,57	7.763	92,43

Das Bild der insgesamt schlechteren Verläufe der Verweilzeitfunktionen für ABM-Beschäftigte stellt sich jedoch anders dar, wenn man eine nach Regionen differenzierte Analyse vornimmt. Die folgende Übersicht zeigt diesbezüglich zunächst, wie sich die Kohorten der ABM-Beschäftigten auf die einzelnen Regionen verteilen, wobei die Strategietypen IV und V zusammengefasst wurden, da hier wegen des weit geringeren Einsatzes des Instrumentes ABM die Datenbasis vergleichsweise schmal bleiben musste.

<sup>135</sup> Bei der Interpretation ist zu beachten, dass die Verweilzeitfunktionen typischer Weise nicht bis Null heruntergehen. Dies liegt an den zensierten Zeiten. Gehen die längsten dieser Zeiten damit einher, dass die ASU-Phase (noch) nicht abgeschlossen ist oder dass kein Übergang in den ersten Arbeitsmarkt stattgefunden hat, so sind diese Zeiten zensiert und es resultiert dieses Muster eines Endes der Kurven noch oberhalb der Null-Linie. Bei einer relativ geringen Anzahl von Datensätzen und einer erfolgten Arbeitsmarktintegration gerade bei den Personen mit der längsten Arbeitslosigkeitsdauer kann sich die Kurve jedoch auch an die Null-Linie annähern, wie es im Jahr 2003 der Fall ist. Besonders bei den Schätzungen für 2003 ist außerdem mit den größeren Sprüngen der Baseline-Verweilzeitfunktion zum Ende des Beobachtungszeitraums hin ein weiterer Effekt der Zensierung sichtbar. Bei einer durch Zensierung bedingten Verminderung der Datenbasis approximieren die verbleibenden nicht zensierten Abgänge in Beschäftigung das Geschehen für alle noch verbleibenden Personen. Daraus resultiert bei wenigen noch in der Datenbasis vorhandenen Personen ein stark treppenförmiger Verlauf der Verweilzeitfunktionen zum Ende hin, der die Interpretation der Ergebnisse erschwert.

**Übersicht 41    Anzahl der (analysierten) ABM-Beschäftigten nach Regionen und Jahren**

Regions- bzw. Strategietyp	2000	2001	2002	2003	2004
I	21.455	15.845	8.918	5.914	4.577
II	3.473	2.906	2.526	2.128	2.469
III	2.485	1.959	1.329	934	850
IV+V	1.601	899	646	583	503

Aus Platzgründen<sup>136</sup> und wegen der mit den Jahren abnehmenden Datenqualität durch zunehmende Zensierung wird für den Regionsvergleich an dieser Stelle nur das Jahr 2000 vorgestellt. Dabei wird gleichzeitig eine Differenzierung nach Frauen und Männern vorgenommen.

Es zeigt sich nun, dass nur die Region I (ostdeutsche Arbeitsagenturbezirke) einen ähnlichen Verlauf aufweist, wie das zuvor betrachtete Gesamtergebnis. In den anderen Regionen, insbesondere in Region II und III, treten nun – wenn auch erst längere Zeit nach Eintritt der Arbeitslosigkeit – Überschneidungen zwischen den Kurven der ABM-Beschäftigten und der Kontrollgruppen auf. Langfristig ist die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit in diesen Regionen bei den ABM-Beschäftigten also höher als bei den Angehörigen der Kontrollgruppen, während kurzfristig zunächst die Bewertung der ABM-Zeit als Arbeitslosigkeit zu einer höheren Arbeitslosigkeitswahrscheinlichkeit beiträgt.

Ursächlich für diesen langfristig positiven Effekt von ABM dürfte eine andere Auswahl der Teilnehmenden und eventuell auch die Ausgestaltung der Maßnahmen sein. In Ostdeutschland werden ABM für relativ große Teile der Arbeitslosen eingesetzt. Auch sie gehören zwar auf Grund von bestehender Langzeitarbeitslosigkeit überwiegend zu den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist aber in Ostdeutschland generell sehr hoch, so dass dies kein sehr spezifisches Auswahlkriterium für eine ABM-Teilnahme ist. Gleichzeitig ist die Arbeitsmarktlage insgesamt extrem angespannt. In den westdeutschen Agenturbezirken können ABM dagegen wahrscheinlich dadurch langfristig zur Arbeitsmarktingegration beitragen, dass sie spezifische individuelle Benachteiligungen oder Defizite, die zu einer größeren Arbeitsmarktferne der ABM-Beschäftigten führen, gezielt ausgleichen. Bei aufnahmefähigeren Arbeitsmärkten kann dieser Ausgleich dann auch höhere Integrationschancen nach sich ziehen. Da in Ostdeutschland der Anteil der Arbeitslosen, die in den Genuss einer ABM kommen konnten, in den vergangenen Jahren viel höher war und gleichzeitig die regionalen Arbeitsmärkte kaum aufnahmefähig sind, zielt die ABM-Beschäftigung hier zum Einen weniger auf den Ausgleich besonderer individueller Defizite, sondern eher auf die soziale Integration und den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit. Dies drückt sich auch darin aus, dass die Anteile Älterer über 50 Jahre in ABM wesentlich höher liegen als in den westdeutschen Agenturbezirken. Hier spielt einmal die Brückenfunktion zur Rente eine Rolle, darüber hinaus lassen sich die bekannten Bedenken von Unternehmen gegen die Einstellung Älterer durch die Teilnahme an ABM wahrscheinlich kaum verringern. Zum Anderen führen selbst erreichte Verbesserungen der

---

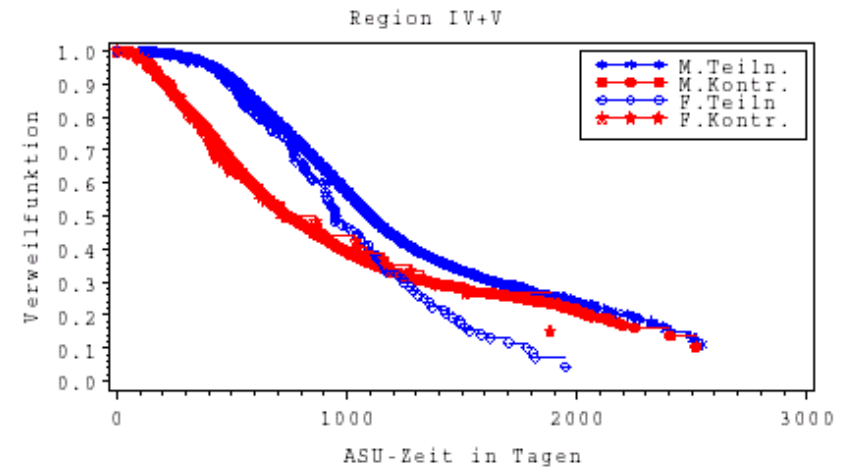
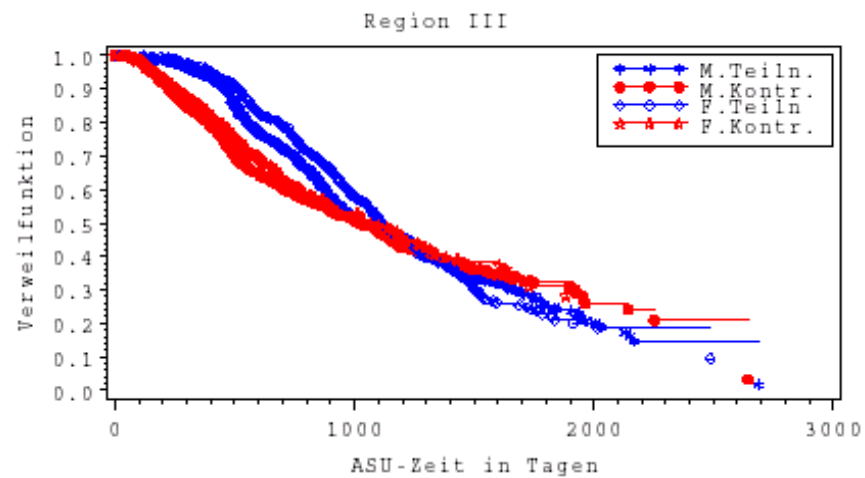
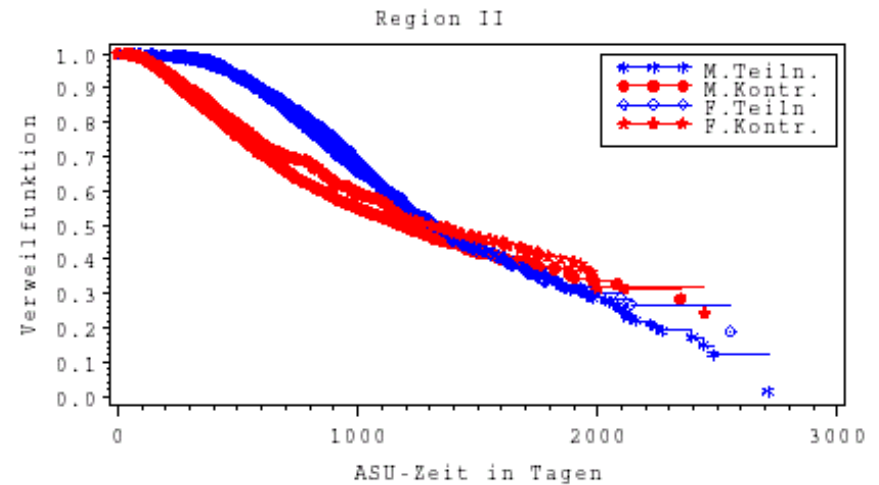
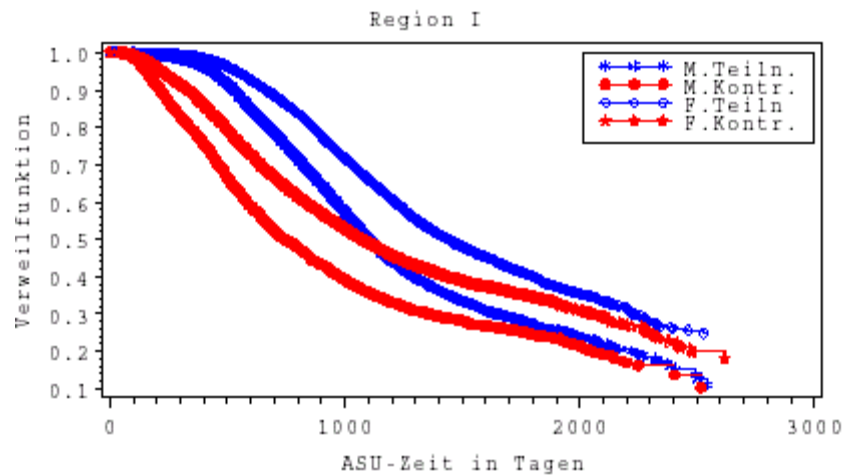
136

Beschäftigungsfähigkeit bei ABM-Beschäftigten in Ostdeutschland wegen der insgesamt fehlenden offenen Stellen seltener zur Arbeitsmarktintegration.

Wegen der weit höheren Präsenz in der Stichprobe überlagert diese spezifische ostdeutsche Situation mithin die Ergebnisse in den anderen Regionen und prägt die Gesamtauswertung ganz entscheidend.

Eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung zeigt in der Region I zunächst ausgeprägt schlechtere Verläufe für die Frauen in beiden Gruppen. Die Verhältnisse der Kurven von weiblichen ABM-Beschäftigten und Kontrollgruppe auf der einen Seite und männlichen ABM-Beschäftigten und Kontrollgruppe auf der anderen Seite unterscheidet sich dabei nicht. Der Nettointegrationseffekt der ABM ist also für Frauen wie für Männer gleich, die Arbeitsmarktchancen sind aber für Frauen hier generell schlechter. In den Regionen II und III liegen die Kurven von Frauen und Männer sehr eng beieinander. In der Region IV/V zeigt die Kurve der weiblichen ABM-Beschäftigten jedoch einen von der Kurve der männlichen ABM-Beschäftigten stark abweichenden, und zwar positiveren, Verlauf. Sie schneidet die Kurve der Kontrollgruppe wesentlich früher als die Kurve männlicher Teilnehmer. Die Kurven der weiblichen und männlichen Kontrollgruppen unterscheiden sich jedoch kaum, d.h. sie liegen sehr eng beieinander. In diesen Regionen scheinen ABM also zumindest für Frauen einen langfristig positiven Nettointegrationseffekt zu bewirken. Die Kurve der männlichen ABM-Beschäftigten schneidet hier die Kontrollgruppen-Kurve hingegen nicht.

## Übersicht 42 Verweilzeitfunktionen 2000 nach Regionstypen und Geschlecht



**Ergebnisse für das Jahr 2004:** Um auch für die im Reformjahr 2004 in ABM eingetretenen Personen und eine zugehörige Kontrollgruppe eine Analyse vornehmen zu können, wurde der aktuelle Erwerbsstatus, der in die IEB noch nicht einfließen konnte, per computergestützter telefonischer Befragung (CATI) durch ein beauftragtes Institut erhoben. Die Auswahl der zu befragenden Personen beruhte auf dem gleichen Matching-Verfahren wie bei den anderen Kohorten. Es wurden allerdings zusätzliche „Zwillinge“ bestimmt, auf die ausgewichen werden konnte, wenn InterviewpartnerInnen telefonisch nicht erreicht werden konnten oder an der (freiwilligen) Befragung nicht teilnehmen wollten. Damit sollte eine ausreichende Datenbasis bei weiterhin hoher Matching-Qualität gesichert werden.

Es standen insgesamt 8.822 Datensätze von Teilnehmenden zur Verfügung. Aus dieser Gruppe wurden im Befragungsverlauf 3.602 vollständige Interviews durchgeführt. Bei der Gruppe der Nicht-Teilnehmenden waren Antwortverweigerungen wesentlich häufiger, es konnten mittels Interviews Informationen über 2.453 „Zwillinge“ der zuerst befragten Teilnehmenden gewonnen werden. Die weitere Datenbereinigung ergab 2.350 Datensätze je Gruppe, die sich wie folgt auf die einzelnen Regionen verteilen.

**Übersicht 43 Regionale Verteilung der mittels CATI-Erhebung erreichten und analysierten Personen**

	Regions- bzw. Strategietyp				Summe
	I	II	III	IV / V	
ABM-Beschäftigte	1.538	504	204	104	2.350
Kontrollen	1.564	482	203	101	2.350

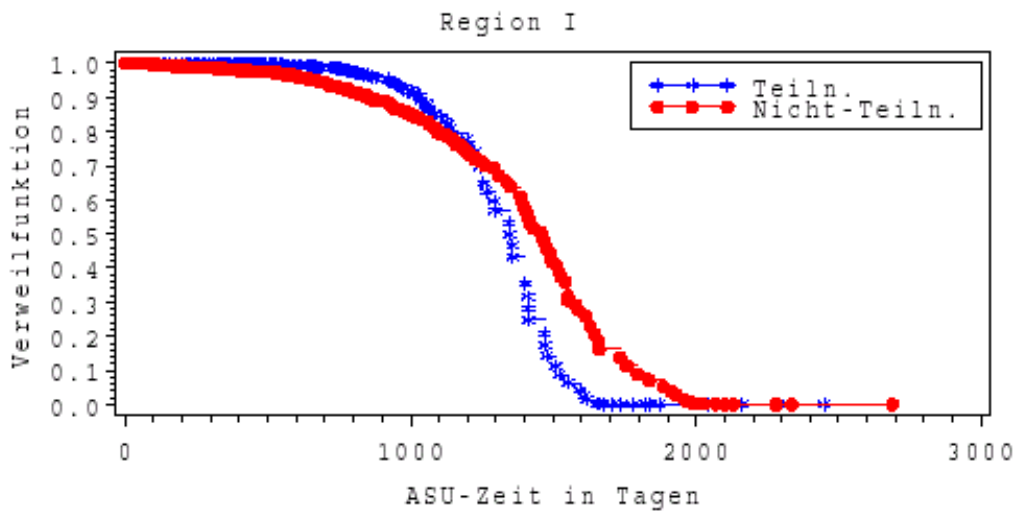
Die folgenden Übersichten zeigen die Ergebnisse für die Regionen I und II, die weiteren Regionsanalysen sind wegen der stark treppenförmigen Verläufe in Folge der geringen Datenbasis nicht zuverlässig zu interpretieren. Überraschender Weise zeigt sich nun auch in der Region I ein Kreuzen der Kurven nach einer längeren Zeit. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Ergebnisse des Jahres 2004 auf Grund der anderen Erhebungsmethodik nicht ohne weiteres mit den anderen Jahren verglichen werden können. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bereitschaft zur Beteiligung an der Erhebung seitens der ehemaligen ABM-Beschäftigten durch den jetzigen Erwerbsstatus beeinflusst wird, d.h. dass Personen mit erfolgreicher Arbeitsmarktintegration eventuell häufiger auskunftsbereit waren, als immer noch arbeitslose Personen, so dass sich hieraus eine gewisse Verzerrung zu Gunsten der erreichten Nettointegrationseffekte ergeben könnte.

Die Integrationschancen sind wesentlich abhängig von der Förderungsbedürftigkeit der zugewiesenen Teilnehmenden. Im Jahr 2004 hat sich der Anteil der 24 Monate und längere Zeit Arbeitslosen an den ABM-Zugängen gegenüber dem Vorjahr mehr als verdoppelt.<sup>137</sup> Dies wirkt sich in dem sehr langen stetigen Verlauf der Kurve zu Beginn aus. Eine im Vergleich zu den Vorjahren weit stärkere Berücksichtigung sehr arbeitsmarktferner Gruppen macht einen höheren Nettointegrationseffekt der ABM durchaus wahrscheinlich. Hinzu kommt der rein statistische Effekt einer durchschnittlich kürzeren ABM-Dauer, durch die sich die Verweilzeitfunktion der Teilnehmenden nach links verschiebt.

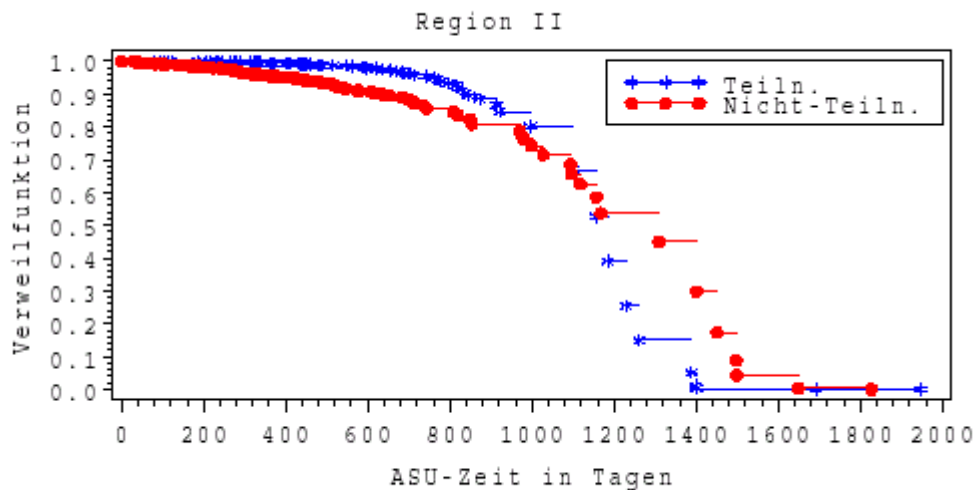
<sup>137</sup> Vergleiche u.a. Abschnitt 7.5.



#### Übersicht 44 Verweilzeitfunktion 2004 Regionstyp I



#### Übersicht 45 Verweilzeitfunktion 2004 Regionstyp II



Wegen der verbleibenden Unsicherheiten, die durch die andere Erhebungsmethodik entstanden sind, ist für den Bericht 2006 eine erneute Auswertung des Jahres 2004 auf Basis der IEB-Daten, die dann mit größeren Füllgraden im Bereich der Beschäftigtenhistorik zur Verfügung stehen werden, vorgesehen.

## 6.4 Die Sicht von ABM-Beschäftigten und ABM-Trägern auf das Förderinstrument – Erhebungsmethodik und ausgewählte Befunde

### 6.4.1 Die Befragung von ABM-Beschäftigten

#### 6.4.1.1 Zielstellung der Erhebung bei ABM-Beschäftigten

Mit der Befragung von ehemaligen ABM-Beschäftigten sollte vorrangig den derzeit nur auf diesem Wege erfassbaren Wirkungen dieses arbeitsmarktpolitischen Instrumentes auf die individuelle **Beschäftigungsfähigkeit** der Teilnehmenden nachgegangen werden. Zur Beschäftigungsfähigkeit als arbeitsmarktrelevanten Eigenschaft von Individuen gibt es, wie an anderer Stelle gezeigt werden konnte, bislang nur einige wenige konzeptionelle Forschungsansätze, die diesen Begriff entsprechend ihres jeweiligen Untersuchungszusammenhangs operationalisieren.<sup>138</sup> Im spezifischen Kontext der vorliegenden Untersuchung wurde daher eine eigene Definition von Beschäftigungsfähigkeit entwickelt, deren Kern drei miteinander verbundene Dimensionen dieser individuellen Eigenschaft bilden; und zwar die berufsfachliche bzw. fachübergreifende, die psycho-soziale und die körperlich-gesundheitliche Dimension.<sup>139</sup>

Darüber hinaus wurden, allerdings nachrangig zum Aspekt der Beschäftigungsfähigkeit, Fragenstellungen zu **Träger- und Maßnahmestrukturen**, zu **Maßnahmeeinhalt und -qualität**, zu den **Erwartungen der Teilnehmenden** an die ABM, zum **arbeitsmarktlichen Verbleib** der ehemaligen ABM-Beschäftigten sowie zur **Gesamtbewertung des Förderinstruments** aus Sicht der Teilnehmenden formuliert und entsprechende Antworten erhoben.

Die jeweiligen Befunde zu diesen erhebungsleitenden Fragen finden sich im Kapitel 3 sowie in den Abschnitten 6.4.1.3, 6.5.1 und 6.6.1.

#### 6.4.1.2 Zu Methodik und Repräsentativität der Erhebung bei ABM-Beschäftigten

Im Rahmen einer schriftlichen Befragung wurden insgesamt 6.590 ehemalige ABM-Beschäftigte mit einem standardisierten Fragebogen angeschrieben. Dies waren alle diejenigen ABM-Teilnehmenden, die in den ersten drei Quartalen 2004 aus ABM ausgetreten und in diese noch nach den alten, bis Ende 2003 geltenden Förderbedingungen eingetreten sind.<sup>140</sup> Einbezogen wurden die entsprechenden ABM-Beschäftigten aus den zehn Agenturbezirken, die bereits für die Implementationsanalysen ausgewählt wurden. Damit konnten in das Befragungssample Agenturbezirke aus neun Bundesländern, darunter vier ostdeutschen und fünf westdeutschen Ländern, einbezogen werden.

Die Akzeptanz der Befragung war außerordentlich hoch: Bei 6.590 kontaktierten ABM-Teilnehmenden konnte ohne Nachfassaktion ein Rücklauf von insgesamt 2.363 verwertbaren

---

<sup>138</sup> Vergleiche Kapitel 4.

<sup>139</sup> Vergleiche dazu die ausführlichen Darstellungen im Abschnitt 6.6.1.

<sup>140</sup> Eine Befragung von ABM-Beschäftigten, die bereits nach den neuen ab 2004 geltenden Förderkonditionen unterstützt wurden, war für den vorliegenden Bericht deshalb unzweckmäßig, weil deren Maßnahmen in den meisten Fällen erst jüngst endeten und insofern valide Informationen zu verschiedenen interessierenden Fragestellungen noch nicht zu erheben waren.

Fragebögen erreicht werden; dies entspricht einer verwertbaren Rücklaufquote von knapp 36 %.<sup>141</sup>

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht, dass die Erhebung für die einbezogenen Agenturbezirke als repräsentativ gelten kann. Auf Grund der regional sehr unterschiedlichen Fallzahlen sind damit Auswertungsmöglichkeiten für die ost- und westdeutschen Agenturbezirke insgesamt sowie für jeden der vier Agenturbezirke aus den neuen Bundesländern möglich.

**Übersicht 46 ABM-Teilnehmenden-Erhebung – Grundgesamtheit und Auswertungssample im Vergleich**

Agenturbezirk	Bundesland	Grundgesamtheit		Auswertungssample		Rücklaufquote
		absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %	
Stralsund	Mecklenburg-Vorp.	2.673	41	937	40	35 %
Dresden	Sachsen	1.402	21	576	24	41 %
Jena	Thüringen	1.143	17	418	18	37 %
Dessau	Sachsen-Anhalt	598	9	209	9	35 %
Frankfurt am Main	Hessen	255	4	58	2	23 %
Hamm	Nordrhein-Westfalen	191	3	50	2	26 %
Schweinfurt	Bayern	140	2	40	2	29 %
Regensburg	Bayern	74	1	34	1	46 %
Karlsruhe	Baden-Württemberg	86	1	26	1	30 %
Verden	Niedersachsen	5	< 1	2	< 1	40 %
nicht zuordenbar		23	< 1	13	< 1	57 %
Ostdeutschland		5.816	88	2.140	91	37 %
Westdeutschland		751	11	210	9	30 %
Frauen		2.716	41	1.032	44	38 %
Männer		3.874	59	1.331	56	34 %
insgesamt		6.590	100%	2.363	100	36 %

Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

Vor dem Hintergrund des erreichten hohen Rücklaufs sowie unter Berücksichtigung relevanter soziodemografischer und berufsbiografischer Merkmale liefert die Befragung der ABM-Beschäftigten auch bundesweit belastbare Aussagen; immerhin zeigen sich im differenzierten Vergleich des Befragungssamples mit den ABM-Austritten der ersten drei Quartale 2004 in Ost- bzw. Westdeutschland weitgehende Übereinstimmungen.<sup>142</sup>

<sup>141</sup> Weitere 93 eingegangene Fragebögen konnten aus zeitlichen Gründen nicht mit ausgewertet werden. Die Rücklaufquote lag damit tatsächlich bei 37%.

<sup>142</sup> Vergleiche dazu die nachstehende Übersicht sowie die Angaben der Bundesagentur für Arbeit zu den geförderten Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die ersten drei Quartale des Jahres 2004 (Datenstand 27.12.2004).

## Übersicht 47 Teilnehmenden-Profil der Erhebung – Grundgesamtheit und Auswertungssample im Vergleich

Merkmal	alle Befragten*	ostdeutsche Befragte*	westdeutsche Befragte*
Personen insgesamt	2.363 (100 %)	2.140 (91 %)	210 (9 %)
davon Frauen	1.032 (44 %)	931 (43 %)	98 (47 %)
davon Männer	1.331 (56 %)	1.209 (57 %)	112 (53 %)
davon ohne Schulabschluss	59 (3 %)	35 (2 %)	24 (11 %)
davon ohne Berufsabschluss	158 (7 %)	101 (5 %)	57 (27 %)
davon LZA (über 1 Jahr)	1.029 (44 %)	934 (44 %)	88 (42 %)
davon behindert (ab 50 % GdB)	231 (10 %)	181 (8 %)	48 (23 %)
davon mit Kindern	584 (25 %)	521 (24 %)	60 (29 %)
davon allein erziehend	108 (18 %)	96 (18 %)	12 (20 %)
Altersdurchschnitt in Jahren	44	45	39
Durchschnittliche Dauer der Erwerbstätigkeit in Jahren	17	18	13
* in Klammern: Anteil an den Befragten der jeweiligen Region bzw. des Merkmals			

Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

### 6.4.1.3 Ausgewählte Befunde der Erhebung bei ABM-Beschäftigten

#### 6.4.1.3.1 Engagement und Motivation der Arbeitslosen bzw. ABM-Beschäftigten

Erste Hinweise auf Engagement und Motivation der Arbeitslosen bzw. der ABM-Beschäftigten zeigen deren **Bemühungen um eine ABM-Stelle**. Insgesamt wurden 42% der Teilnehmenden nach zwischen ihnen und den ArbeitsvermittlerInnen abgestimmten Vorschlägen in eine ABM zugewiesen. 33% der ABM-Beschäftigten bemühten sich selbst aktiv bei ArbeitsvermittlerInnen und/oder ABM-Trägern um eine ABM-Stelle und gelangten so in die Maßnahme. Lediglich 16% der Befragten wurden mehr oder weniger zwangsweise in eine ABM zugewiesen. In 9% der Fälle waren andere Gründe für die Zuweisung in ABM ursächlich.

Frauen entwickelten in etwas stärkerem Maße Eigeninitiative, um eine ABM-Stelle zu bekommen (36% gegenüber 30% bei Männern). Entsprechend geringer waren die nicht abgestimmten Zuweisungen in ABM (13% bzw. 18%).

Etwas anders ist die Situation im Vergleich der Teilnehmenden aus Ost- bzw. Westdeutschland: Die ABM-Beschäftigten aus den neuen Bundesländern waren häufiger selbst aktiv auf der Suche nach einem ABM-Platz als jene aus den alten Bundesländern (34 % bzw. 26 %), der Anteil der unabgestimmten Zuweisungen in ABM lag in beiden Landesteilen bei 15%. Da der Anteil sonstiger Gründe mit 8% bzw. 9% nahezu identisch war, erfolgten in Ostdeutschland in geringerem Umfang zwischen ArbeitsvermittlerInnen und Arbeitslosen abgestimmte Zuweisungen als in Westdeutschland (43% bzw. 50%).

Sowohl die geringen **Ausfallzeiten** als auch die seltenen **Maßnahmeabbrüche** deuten darauf hin, dass der überwiegende Teil der ABM-Beschäftigten motiviert an den Maßnahmen teilgenommen hat. 94 % der Befragten geben an, durchgängig an der Maßnahme teilge-

nommen zu haben, 5 % haben aus Krankheitsgründen längere Zeit gefehlt und etwa 1 % aus sonstigen Gründen. Während sich zwischen den Geschlechtern diesbezüglich kaum Unterschiede feststellen lassen (Frauen 95% bzw. Männer 93%), sind die Ausfallzeiten mit 9% unter den westdeutschen Teilnehmenden etwas größer als unter denjenigen aus Ostdeutschland mit 5%. Auch hier spielen jeweils Krankheitsgründe die entscheidende Rolle.

Lediglich 6% der ABM-Beschäftigten haben ihre Maßnahme vorzeitig abgebrochen.<sup>143</sup> Bei den Frauen lag dieser Anteil bei 4%, bei Männern mit 8% deutlich höher. Der Anteil der Maßnahmeabbrüche ist bei den westdeutschen ABM-Beschäftigten mit 10% höher als derjenige der ostdeutschen Teilnehmenden mit 5%. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sowohl insgesamt als auch in den verschiedenen Teilnehmendengruppen gut die Hälfte der Abbrüche darauf zurück zu führen ist, dass die ABM-Beschäftigten einen Arbeitsplatz im allgemeinen Arbeitsmarkt gefunden haben.

#### 6.4.1.3.2 Maßnahmedurchführung aus Sicht der ABM-Beschäftigten

72% der Teilnehmenden gaben an, dass die in den Maßnahmen ausgeübten Tätigkeiten in etwa ihren vorhandenen Fähigkeiten, Fertigkeiten oder Kenntnissen entsprachen; sie also **qualifikationsadäquat eingesetzt** wurden. Demgegenüber fühlten sich 25% der ABM-Beschäftigten unterfordert, aber nur 2% überfordert. Während sich diesbezüglich nur geringe geschlechts- und regionalspezifische Unterschiede zeigten, fühlten sich Personen ohne Schul- (10%) und Ausbildungsabschluss (6%) überdurchschnittlich häufig überfordert sowie Personen mit Abitur (37%) und mit Universitäts-, Hochschul- oder Fachhochschulabschluss (34%) überdurchschnittlich häufig unterfordert.

Im Rahmen der ABM-Beschäftigterhebung wurden auch Fragen zu den **Durchführungsbedingungen** bei den Maßnahmen gestellt. Insgesamt beurteilte das Gros der Teilnehmenden die Durchführungsbedingungen in allen erfragten Bereichen als gut oder zumindest ausreichend; allerdings schnitt die sozialpädagogische Betreuung der Teilnehmenden im Vergleich mit den anderen Durchführungsbedingungen schlechter ab.

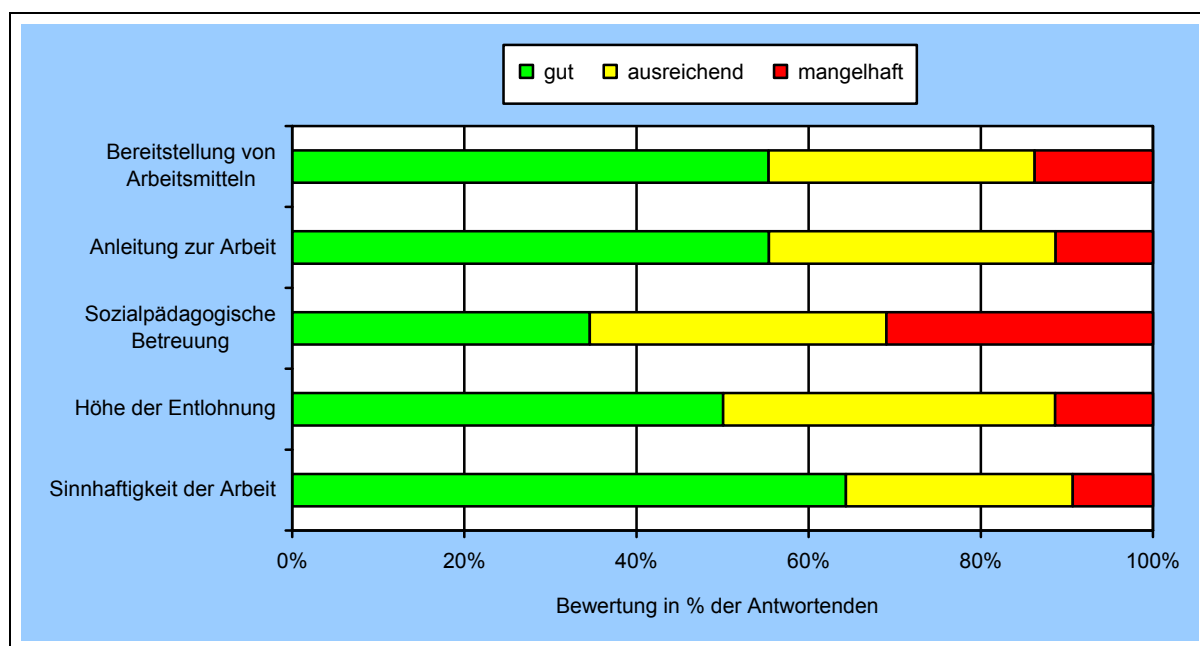
Die **Bereitstellung von Arbeitsmitteln** wurde von 55% der ABM-Beschäftigten als gut charakterisiert; weitere 31% bezeichneten sie ausreichend und 14 % als mangelhaft. Insbesondere bei ABM in Trägerschaft von Privaten Unternehmen und Vereinen/Initiativen wurde die Bereitstellung von Arbeitsmitteln überproportional häufig als mangelhaft eingeschätzt.

Die **Anleitung zur Arbeit** wurde ebenfalls von 55% der Teilnehmenden als gut eingeschätzt, 33% bezeichneten diese als ausreichend und 12% als mangelhaft. Wiederum bei Privaten Unternehmen wurde die Anleitung zur Arbeit von den Teilnehmenden überproportional oft kritisiert.

---

<sup>143</sup> Im Rahmen einer für die mikroökonomischen Analysen erforderlichen CATI-Erhebung wurde ebenfalls vorzeitigen Maßnahmeabbrüchen nachgegangen; und zwar von Teilnehmenden, die im April 2004, also bereits zu den neuen Förderbedingungen, in eine ABM eingetreten sind. Bei diesen bundesweit befragten Personen (n = 3.602) ergab sich eine etwas höhere Abbruchquote von 9%. Auch hier waren Einmündungen in den allgemeinen Arbeitsmarkt mit mehr als der Hälfte der Hauptgrund für vorzeitige Maßnahmeabbrüche.

## Übersicht 48 Beurteilung der Durchführungsbedingungen durch die ABM-Beschäftigten



Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

Hinsichtlich der **Sozialpädagogischen Betreuung** zeigten die Einschätzungen der ABM-Beschäftigten keine eindeutige Tendenz. Jeweils etwa ein Drittel beurteilte diese Unterstützung als gut (35 %), ausreichend (35 %) oder mangelhaft (30 %). Dieser Aspekt der Durchführungsbedingungen wurde von über der Hälfte der Teilnehmenden abermals bei Maßnahmen in Trägerschaft von Privaten Unternehmen als mangelhaft bezeichnet. Bei Gebietskörperschaften, Wohlfahrtsverbänden und Sonstigen Trägern wurde die Sozialpädagogische Betreuung überproportional oft positiv eingeschätzt.

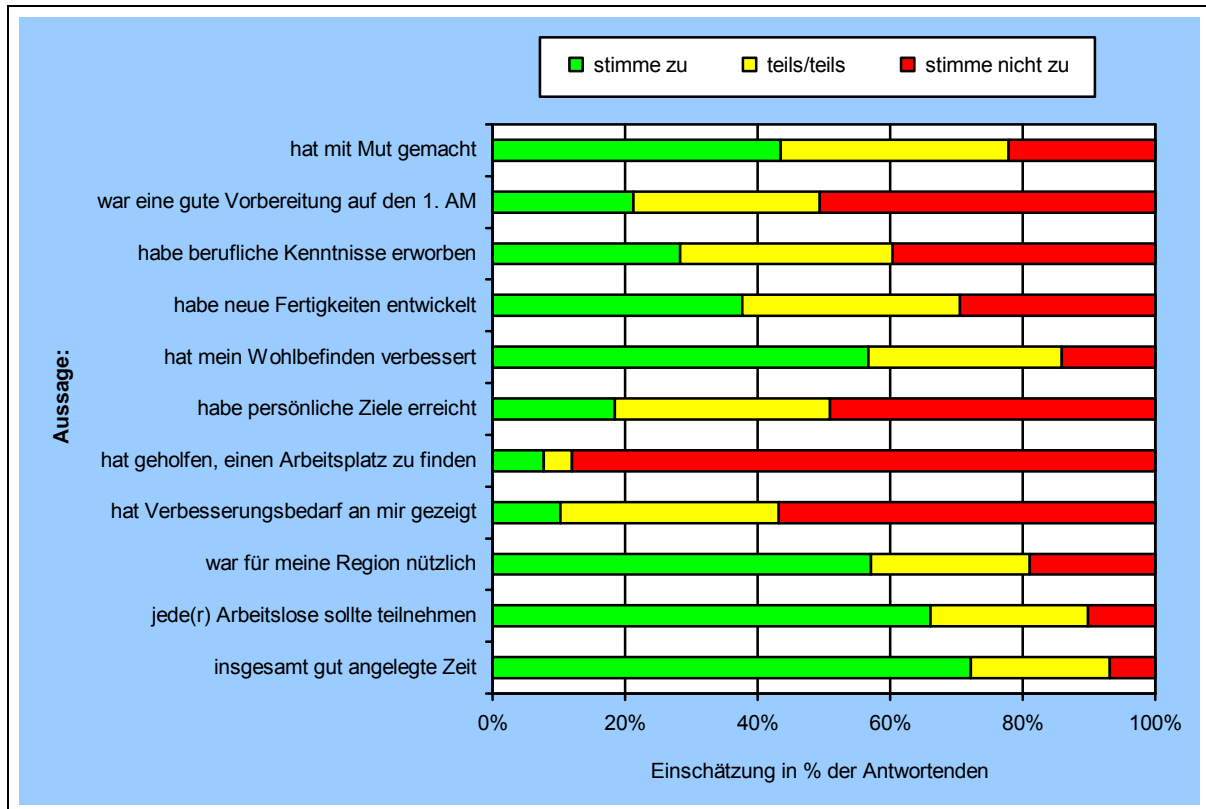
Die Hälfte der Teilnehmenden (51 %) empfand die **Höhe der Entlohnung** in der ABM als gut, weitere 38 % zumindest als ausreichend, allerdings auch 11 % als mangelhaft. Insbesondere ABM-Beschäftigte in Westdeutschland waren mit der Höhe ihrer Entlohnung unzufrieden; 21 % dieser Teilnehmendengruppe bezeichnete sie als mangelhaft und nur 39 % als gut. Besonders häufig wurde die Höhe der Entlohnung bei Gebietskörperschaften, Wohlfahrtsverbänden und Sonstigen Trägern kritisiert. Frauen schätzten die Höhe der Entlohnung deutlich häufiger als gut ein als Männer (59 % bzw. 40 %), während Männer diese beinahe doppelt so häufig als mangelhaft empfanden (14 % bzw. 8 %).

Die **Sinnhaftigkeit der Arbeit** innerhalb der ABM schätzten beinahe zwei Drittel der Teilnehmenden (65 %) als gut ein, ein weiteres Viertel (26 %) als ausreichend und 9 % als mangelhaft. Überdurchschnittlich häufig wurde die Sinnhaftigkeit der Arbeit bei Maßnahmen in Trägerschaft von Beschäftigungsgesellschaften und Privaten Unternehmen als mangelhaft beurteilt.

#### 6.4.1.3.3 Wirkungen von ABM aus der Teilnehmendenperspektive

Die folgende Übersicht verdeutlicht die Wirkungen von ABM aus der individuellen Sicht der Teilnehmenden an diesem Beschäftigung schaffenden Förderinstrument.

#### Übersicht 49 Wirkungen von ABM aus der Teilnehmendenperspektive



Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

Jeweils mehr als die Hälfte der Befragten stimmte den folgenden Aussagen voll zu: „war insgesamt gut angelegte Zeit“, „jede(r) Arbeitslose sollte teilnehmen“, „war für meine Region nützlich“ und „hat mein Wohlbefinden verbessert“. Demgegenüber fanden die nachstehenden Aussagen die geringste ungeteilte Zustimmung, nämlich von maximal einem Viertel oder sogar noch weniger der ABM-Beschäftigten: „hat mit geholfen, Arbeitsplatz zu finden“, „hat mir gezeigt, was ich noch an mir verbessern muss“, „habe persönliche Ziele erreicht“ und „war eine gute Vorbereitung für den 1. Arbeitsmarkt“.

Bezogen auf die von den ABM-Beschäftigten selbst zu bewertenden Intentionen von ABM, fällt damit die Zielerreichung hinsichtlich der Ziele Beschäftigungsfähigkeit<sup>144</sup> und Strukturwirksamkeit tendenziell positiv, bezüglich des Ziels der Arbeitsmarktintegration hingegen eher negativ aus. Im Einzelnen sollen darüber hinaus nachfolgende Befunde hervorgehoben werden:

<sup>144</sup> Vergleiche dazu ausführlicher Abschnitt 6.6.1.

- Während sich die ost- und westdeutschen Teilnehmenden in etwa gleicher Weise durch ABM ermutigt sehen, fällt die diesbezügliche Zustimmung bei Frauen (45%) höher als bei Männern (37%) aus.
- Dass sich durch ABM ihr Wohlbefinden verbessert hat, sehen Teilnehmende aus den neuen Bundesländern häufiger als gegeben an (54%) als solche aus den alten Bundesländern (44%), und Frauen (59%) öfter als Männer (49%).
- Das Aufzeigen von Verbesserungserfordernissen an der individuellen Beschäftigungsfähigkeit durch die Maßnahmeteilnahme geschieht insgesamt eher selten, bei westdeutschen ABM-Beschäftigten (19%) jedoch deutlich häufiger als bei solchen aus Ostdeutschland (8%). Geschlechtsspezifische Unterschiede sind diesbezüglich nicht festzustellen.
- Frauen (43%) geben wesentlich häufiger als Männer (28%) an, dass sie durch die ABM neue Fertigkeiten entwickelt haben. Bei einer insgesamt festzustellenden Zustimmung von 35% aller Befragten schneiden ABM-Beschäftigte bei Privaten Unternehmen (24%) besonders schwach ab.
- Hinsichtlich des Erwerbs beruflicher Kenntnisse zeigt sich kein eindeutiges Bild: 29% stimmen dem uneingeschränkt zu, 32% zumindest teilweise, jedoch auch 39% überhaupt nicht. In Westdeutschland ist die Zustimmung besonders groß (43%), Frauen (33%) sehen diese Wirkung etwas häufiger als Männer (24%) als gegeben an.
- Dass ABM eine gute Vorbereitung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt sei, sieht nur eine Minderheit der Befragten (21%) so. ABM-Beschäftigte aus Westdeutschland (25%) sehen eine solche Wirkung allerdings häufiger als ostdeutsche Teilnehmende (17%). Die diesbezüglichen geschlechtsspezifischen Unterschiede sind nur gering.
- ABM habe nur in einigen wenigen Fällen unmittelbar geholfen, einen Arbeitsplatz zu finden. Bei westdeutschen Teilnehmenden (18%) tritt dieser Maßnahmeeffekt jedoch deutlich häufiger auf als bei ostdeutschen ABM-Beschäftigten (6%). Auch hier sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede, nicht zuletzt angesichts des insgesamt geringen Niveaus, sehr gering.
- ABM werden von vielen Teilnehmenden für deren Regionen ein Nutzeffekt bescheinigt. Insbesondere in Ostdeutschland (54%) finden sich in dieser Hinsicht deutlich häufiger zustimmende Auffassungen als in Westdeutschland (33%). Geschlechtsspezifische Unterschiede sind kaum festzustellen.
- Nur ein geringer Teil der ABM-Beschäftigten hat die mit der Maßnahmeteilnahme verbundenen persönlichen Ziele erreicht. Die entsprechenden Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen den Geschlechtern sind nur gering.
- Trotz dieser schwachen persönlichen Zielerreichung artikuliert eine deutliche Mehrheit der Befragten, dass jede(r) Arbeitslose an ABM teilnehmen sollte. Die diesbezügliche Zustimmung ist in Westdeutschland (50%) ebenso unterproportional ausgeprägt wie bei Teilnehmenden in Trägerschaft von Privaten Unternehmen (51%). Auch bei dieser Fragestellung sind keine geschlechtsspezifischen Unterschiede festzustellen.
- Schließlich ist zu erkennen, dass das Gros der Teilnehmenden die Beschäftigungszeit in der ABM als insgesamt gut angelegte Zeit betrachtet. Während diesbezüglich die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland nur gering sind, ist die Bewertung bei Frauen (74%) noch etwas positiver als bei Männern (67%).



Insgesamt zeigt die Geschlechterperspektive, dass Frauen mit ABM etwas häufiger als Männer positive Wirkungen verbinden.

#### 6.4.1.3.4 Arbeitsmarktlischer Verbleib

Entsprechend den eher skeptischen subjektiven Einschätzungen<sup>145</sup> zu den Arbeitsmarktingtegrationswirkungen von ABM zeigt auch die Auswertung eines objektiven Indikators – der Eingliederungsquote – nur eine schwache Integration der ABM-Beschäftigten in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Sechs Monate nach Maßnahmeende waren insgesamt 13% aller befragten ABM-Beschäftigten in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingemündet. Die Eingliederungsquote lag bei den westdeutschen Teilnehmenden mit 21% deutlich über derjenigen ostdeutscher ABM-Beschäftigten mit 12%. Die geschlechtsspezifischen Eingliederungsquoten unterscheiden sich demgegenüber nur geringfügig (Frauen 12%; Männer 13%). Schließlich steigt die Eingliederungsquote mit zunehmender Qualifikation (Schul-, Berufsabschluss) der ABM-Beschäftigten an. Nicht zuletzt angesichts der insgesamt geringen Eingliederungsquote zeigen träger- und maßnahmebezogene Merkmale zwar bestimmte, jedoch nur schwache Zusammenhänge zu den Eingliederungserfolgen.<sup>146</sup>

Die Integrationswirkungen nehmen im Zeitverlauf nach Abschluss der ABM, wenn auch nur geringfügig, zu: Befanden sich unmittelbar nach Maßnahmeabschluss erst 9% der Befragten in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis, so waren es 6 Monate später wie bereits erwähnt 13%.

#### 6.4.1.3.5 Gesamtbewertung des Förderinstrumentes ABM aus Sicht von ehemaligen ABM-Beschäftigten

Wie vorstehend gezeigt, artikulieren die ABM-Beschäftigten mit Blick auf einzelnen Maßnahmeaspekte sehr unterschiedliche Einschätzungen. Gleichwohl fällt die Gesamtschau auf die Maßnahmeteilnahme insgesamt positiv aus: Auf die Frage „Wie schätzen Sie **insgesamt** die Auswirkungen der ABM für Sie persönlich ein?“ antworten 32 % der Befragten mit „sehr nützlich“ und 44 % mit „nützlich“. Etwa 19% der ABM-Beschäftigten sehen keinen besonderen Nutzeffekt („weder besonders nützlich noch nutzlos“), 4 % halten die Maßnahmeteilnahme für „nutzlos“ und 1 % für „schädlich“.

Während sich die Gesamteinschätzungen der ost- und westdeutschen Teilnehmenden nur geringfügig unterscheiden, betrachten Frauen ABM tendenziell als noch nützlicher als Männer. Auswertungen nach träger- und maßnahmebezogenen Merkmalen erbrachten nur in einem Fall besondere Hinweise: Maßnahmen bei Privaten Unternehmen und mit Bautätigkei-

---

<sup>145</sup> Vergleiche dazu den vorstehenden Abschnitt.

<sup>146</sup> Vergleiche dazu auch die in gleicher Richtung zielenden Befunde von Mosley und Müller. Mosley, H. / Müller, K.-U. (2004): Eingliederungsquoten als Performanzindikator für Maßnahmeerfolg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 286, Nürnberg

ten – in Form von Vergabe-ABM häufig identisch – werden von den Befragten insgesamt zwar auch als nützlich erachtet, jedoch in deutlich geringerem Maße.

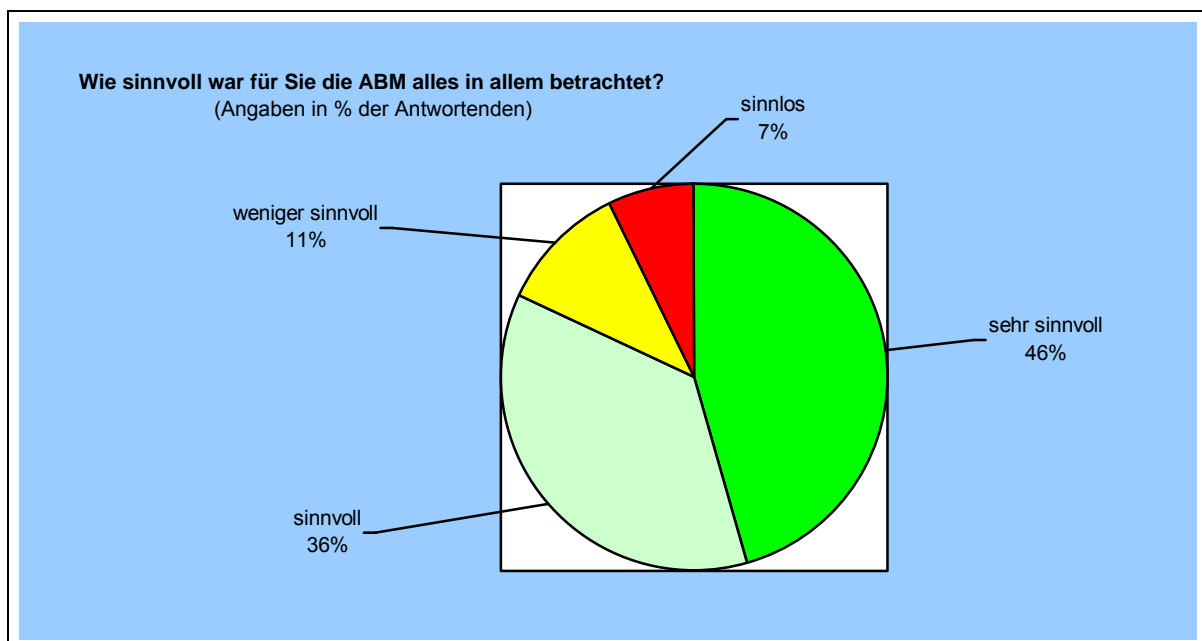
#### Übersicht 50 Gesamteinschätzung zum persönlichen Nutzen von ABM aus Sicht der Teilnehmenden – die Situation vor 2004

Wie schätzen Sie insgesamt die Auswirkungen der ABM für Sie persönlich ein? (Angaben in %)					
	alle Befragten	Frauen	Männer	Ostdeutsch-land	Westdeutsch-land
sehr nützlich	32	38	28	32	34
nützlich	44	42	44	44	36
weder besonders nützlich noch nutzlos	19	16	22	19	19
nutzlos	4	3	5	4	7
schädlich	1	1	1	1	4

Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

Im Rahmen einer für die mikroökonomischen Analysen erforderlichen CATI-Erhebung<sup>147</sup> wurde ebenfalls, wenn auch mit einer etwas anderen Fragestellung, dem Nutzen bzw. dem Sinn von ABM nachgegangen. Befragt wurden bundesweit insgesamt 3.602 Teilnehmende, die im April 2004, also bereits zu den neuen Förderbedingungen, in eine ABM eingetreten und aus dieser zum größten Teil auch bereits wieder ausgetreten sind. Dabei zeigt sich, wie die folgende Übersicht verdeutlicht, ebenfalls eine insgesamt sehr positive Gesamtsicht auf ABM.

#### Übersicht 51 Gesamteinschätzung zur Sinnhaftigkeit von ABM aus Sicht der Teilnehmenden – die Situation nach 2004



Quelle: CATI-Erhebung 2005

<sup>147</sup> Vergleiche ausführlicher zur CATI-Erhebung Abschnitt 6.3.

Insofern ist davon auszugehen, dass ungeachtet der zum 1.1.2004 modifizierten förderpolitischen Rahmenbedingungen von ABM, dieses Beschäftigung schaffende Förderinstrument nach wie vor eine große Akzeptanz bei den Arbeitslosen findet.<sup>148</sup>

## **6.4.2 Die Befragung von ABM-Trägern**

### **6.4.2.1 Zielstellung der Trägerbefragung**

Durch die Befragung von ABM-Trägern sollten Informationen von diesem, die Maßnahme-durchführung maßgeblich beeinflussenden, arbeitsmarktpolitischen Akteur erhoben werden. Im Mittelpunkt des diesbezüglichen Erkenntnisinteresses standen insbesondere Trägerstrukturen, Ziele der Träger beim Einsatz von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, Bedeutung von ABM und SAM für die Träger, Maßnahmestrukturen, Bewertung der Zielerreichung sowie Einschätzungen zu den Implikationen der veränderten förderpolitischen Rahmenbedingungen sowohl zu Beginn des Jahres 2004 als auch im Ausblick auf das Jahr 2005.

Die entsprechenden Befunde zu diesen forschungsleitenden Fragen finden sich im Kapitel 3 sowie in den Abschnitten 6.4.2.3 und 6.5.1.

### **6.4.2.2 Zu Methodik und Repräsentativität der Trägerbefragung**

Die Befragung war ursprünglich als Totalerhebung von solchen Trägern aus den zehn ausgewählten Agenturbezirken geplant, die im Untersuchungszeitraum 1999-2004 ABM durchgeführt hatten. Im Verlaufe der diesbezüglichen Recherchen stellte sich jedoch heraus, dass die Datenhaltung in den einzelnen Arbeitsagenturen sehr heterogen war; und zwar sowohl inhaltlich als auch technisch. Dadurch wurde ein Datenexport aller relevanten Trägeradressen unmöglich, eine manuelle Erfassung war unter den zeitlichen Konditionen des Forschungsprojektes ebenso wenig zu realisieren. Vor diesem Hintergrund wurden aus den Datenbeständen der einzelnen Arbeitsagenturen durch eine Zufallsstichprobe zunächst 1.200 Träger ausgewählt, die in die Erhebung einbezogen werden sollten. Nach außerordentlich aufwändiger Bereinigung von Trägerbezeichnungen und Trägeradressen stand letztlich eine nutzbare Bruttostichprobe von 1.016 ABM-Trägern zur Verfügung.

Mittels einer online-gestützten Befragung konnten aus dem so generierten Befragungssample insgesamt 195 verwertbare Antworten erfasst werden, womit eine Rücklaufquote von 19% erreicht wurde. Auf Grund der schwierigen Datensituation ist die Befragung im statistischen Sinne nicht repräsentativ – allerdings zeigen die Quervergleiche zwischen verschiedenen Feldzugängen<sup>149</sup>, dass mit der Trägerbefragung gleichwohl Informationen erhoben werden konnten, die als belastbar zu charakterisieren sind.

---

<sup>148</sup> Der in die CATI-Erhebung einbezogene Personenkreis wurde auch vergleichend zu ABM und zu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung befragt: Der Aussage „ABM sind aus meiner Sicht besser als 1-EURO-Jobs“ stimmten 74% der Befragten voll zu, weitere 12% stimmten zu. Demgegenüber sehen 7% auf Seiten beider Förderinstrumente bestimmte Vor- bzw. Nachteile. 1% der Befragten stimmen der Aussage nicht und 2% überhaupt nicht zu.

<sup>149</sup> Vergleiche dazu insbesondere den Abschnitt 6.5.1.

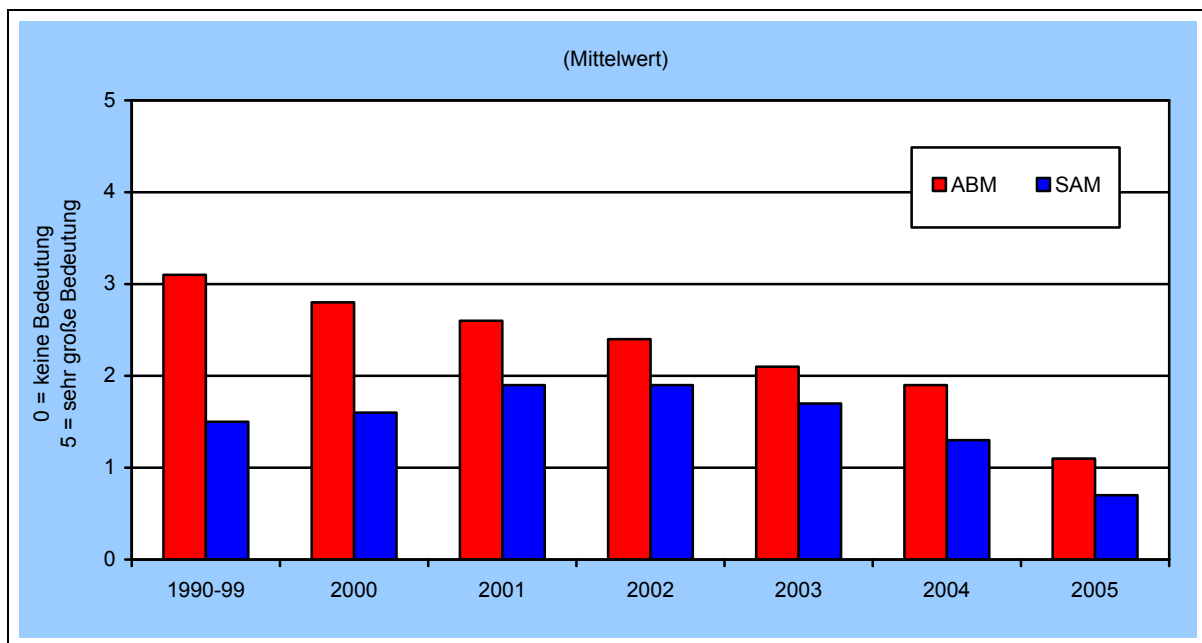
### 6.4.2.3 Ausgewählte Befunde der Trägerbefragung

#### 6.4.2.3.1 Bedeutungsverlust Beschäftigung schaffender Maßnahmen für die Träger

In Konsequenz des Bedeutungsverlusts Beschäftigung schaffender Maßnahmen im Gesamtspektrum arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente<sup>150</sup> haben ABM und SAM auch für die befragten Träger an Gewicht verloren, wobei sich sowohl im Zeitverlauf als auch im Vergleich der Instrumente differenzierte Entwicklungen vollzogen.

Die Einschätzungen der Träger spiegeln insgesamt die geringere Bedeutung von ABM und SAM im Untersuchungszeitraum 1999-2004 gegenüber den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts wider, wobei ABM stets eine größere Rolle für die Träger spielten als SAM. SAM konnten bis 2002 noch Bedeutungsgewinne verzeichnen, die sie jedoch nach Einstellung dieses Förderinstruments zu Beginn des Jahres 2004 schnell verloren haben. Demgegenüber hat die Bedeutung von ABM für die Träger kontinuierlich abgenommen. Der Ausblick der Träger auf das Jahr 2005 zeigt, dass die Träger mit weiteren Bedeutungsverlusten für diese beiden Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente rechnen.

#### Übersicht 52 Entwicklung der Bedeutung von ABM und SAM für die befragten Träger seit 1990



Quelle: Erhebung bei ABM-Trägern 2005

#### 6.4.2.3.2 Auswirkungen der Neugestaltung von ABM zum 1.1.2004 aus Trägersicht

Dem vom Gesetzgeber vorgenommen Paradigmenwechsel bei ABM – Abkehr vom bisher vorrangigen Ziel der Arbeitsmarktintegration und nunmehrige Fokussierung auf das Ziel des Marktersatzes<sup>151</sup> – stimmen knapp die Hälfte aller befragten Träger zu; darunter gut die Hälfte der ostdeutschen aber nur gut ein Drittel der westdeutschen Träger. Weit gehende Einig-

<sup>150</sup> Vergleiche Abschnitt 6.1.

<sup>151</sup> Vergleiche Abschnitt 2.2.1.

keit in der Trägerlandschaft herrscht hingegen darin, dass das neue prioritäre Ziel des Marktersatz angesichts steigender Arbeitslosenzahlen in Widerspruch zu den sinkenden Maßnahmebewilligungen und -zuweisungen steht; dies artikulieren immerhin 85% aller befragten Träger.

Ein weiteres Neugestaltungselement ist der **Wegfall der Versicherungspflicht** zur Arbeitslosenversicherung. Diese Änderung wird von ostdeutschen Trägern wesentlich kritischer bewertet als von westdeutschen: 18 % der Träger aus den neuen Bundesländern halten diese Änderung in ihren Auswirkungen für positiv, 51 % hingegen für negativ. Unter den Trägern aus den alten Bundesländern halten sich Zustimmung und Ablehnung dagegen fast die Waage.

Diese unterschiedlichen Bewertungen dürften darauf beruhen, dass angesichts einer insgesamt etwas besseren Arbeitsmarktlage der Erwerb von Neuansprüchen in Westdeutschland eher als Fehlanreiz betrachtet wird, der die Bereitschaft zur Annahme einer – eventuell auch niedrig bezahlten – Beschäftigung vermindert. Dagegen schätzen die Träger die Aussichten auf einen Arbeitsplatz in Ostdeutschland, bei häufig nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten deutlich geringer ein. Hinzu tritt die Sorge um eine Verminderung der regionalen Kaufkraft.

Die häufigste Auswirkung der **Entgeltpauschalierung** ist mit 33% das selektive Einstellen bestimmter Maßnahmen. 29% der Träger bringen dagegen höhere Eigenmittel in die Maßnahmefinanzierung ein und 16 % der Träger gelingt es, höhere Kofinanzierungsmittel bei Dritten einzuwerben. Der Anteil der Träger, die als Folge der Entgeltpauschalierung überhaupt keine ABM mehr umsetzen, liegt bei 13 %. Im Vergleich ost- und westdeutscher Träger unterscheiden sich diese Reaktionsmuster kaum; lediglich das selektive Einstellen bestimmter Maßnahmen nimmt bei Trägern aus den neuen Bundesländern einen höheren Stellenwert ein. Ein Drittel der Träger hat außerdem die Entgelthöhen in den Maßnahmen abgesenkt; und zwar im Durchschnitt um etwa ein Viertel. Bei den verschiedenen Trägertypen sind allerdings durchaus bemerkenswerte Unterschiede festzustellen:

- Die Flexibilität ist bei Beschäftigungsgesellschaften am größten. Sie haben auf Grund ihrer Dienstleistungsfunktion offenbar häufiger Zugang zu Kofinanzierungsmitteln Dritter (70 %), setzen verstärkt Eigenmittel ein (60 %), stellen aber auch überdurchschnittlich oft Maßnahmen selektiv ein (50 %). Da sie i.d.R. ein breites Spektrum an Maßnahmen umsetzen, können sie offensichtlich auf die veränderten Rahmenbedingungen mit zielgerichteten Anpassungsstrategien reagieren. Darüber hinaus haben gerade Beschäftigungsgesellschaften nahezu flächendeckend die Entgelte in ABM gesenkt.
- Gebietskörperschaften dagegen reagieren überdurchschnittlich häufig mit dem selektiven Verzicht auf bisherige Maßnahmen (41 %).
- Anders stellt sich die Situation für Vereine/Initiativen dar. Der Anteil der Einstellung bestimmter Maßnahmen ist mit 28 % am geringsten.

Vergleichbares wie für die Entgeltpauschalierung gilt für die Umstellung der **verstärkten Förderung**. Allerdings führte diese etwas häufiger zum vollständigen Einstellen von Maßnahmen, während ein selektives Einstellen bzw. Fortführen von Maßnahmen seltener genannt wurde, da aus der verstärkten Förderung u.a. die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zu finanzieren sind. Dabei sind Folgen seltener für westdeutsche Träger spürbar als

für ostdeutsche, was durch die unterschiedliche Ausgangslage bei der verstärkten Förderung durch die Länder bedingt ist.

Die mit den gesetzlichen Veränderungen intendierte Wirkung einer **administrativen Vereinfachung** wird zumindest von den Trägern kaum wahrgenommen. Nur 8% der Träger erkennen in der Entgeltpauschalierung eine Vereinfachung und sogar nur 5 % in der veränderten Sachkostenförderung. Verwaltungsvereinfachungen dürften damit bestenfalls bei anderen Akteuren, die an der Konzipierung, Bewilligung und Durchführung von ABM beteiligt sind, anfallen.

Insgesamt entsteht auf Grundlage der veränderten Förderkonditionen kein grundsätzlich neues **Finanzierungsmodell** von ABM. Vielmehr werden in erster Linie Einsparungen realisiert, die in bedeutendem Umfang zu Lasten der Entgelte der ABM-Beschäftigten gehen. Darüber hinaus werden überdurchschnittlich oft teure, häufig sachkostenintensive Maßnahmen eingestellt, soweit die Träger oder Kofinanziers nicht ein sehr hohes Eigeninteresse an derartigen Maßnahmen haben.

Gut ein Zehntel der befragten Träger konstatiert im Zuge der Neuausrichtung von ABM eine veränderte **Zuweisungspraxis** der Arbeitsagenturen. Dabei wird ein Trend der vermehrten Zuweisung von Langzeitarbeitslosen mit besonders geringerem Qualifikationsniveau, mehrfachen Vermittlungshemmnissen und teilweise auch geringer Motivation festgestellt.

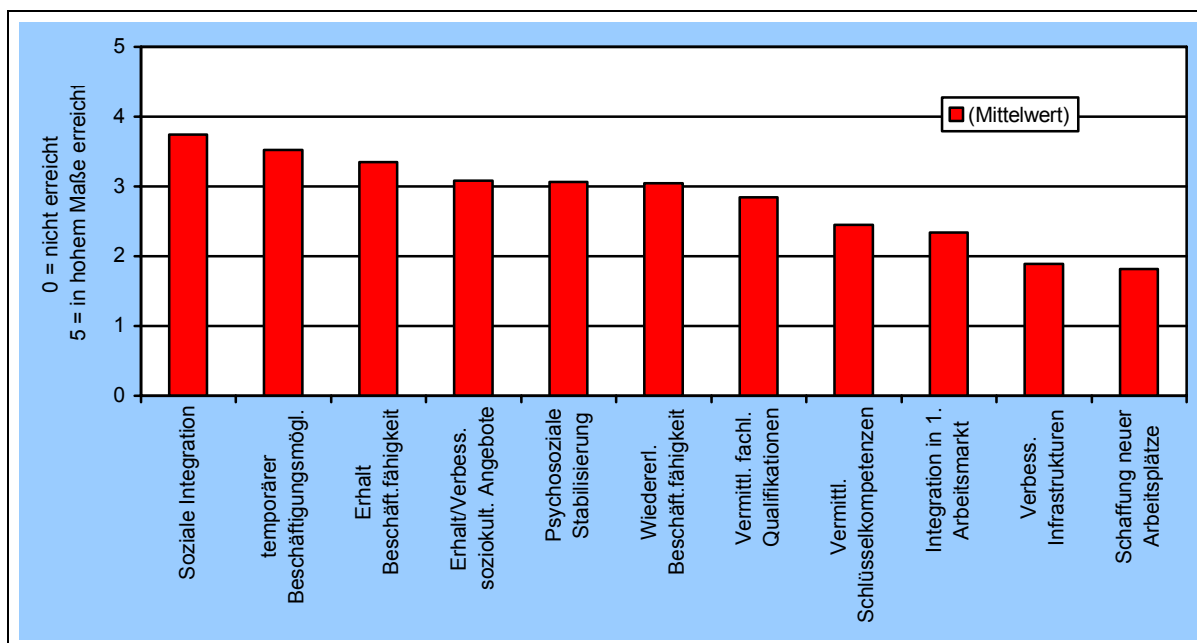
Zur Abschaffung der SAM haben sich insgesamt 82 Träger geäußert, davon 57 aus ostdeutschen Arbeitsagenturbezirken. Als Konsequenzen der Einstellung dieses Beschäftigung schaffenden Förderinstrumentes wurden besonders häufig benannt: Verlust an Maßnahmequalität durch Wegfall von Anleitungspersonal und/oder Stellenabbau bei den Trägern (11 Nennungen), Einstellung von Maßnahmen der sozialen Betreuung, vor allem für bestimmte Personengruppen, wie ältere Menschen und Behinderte (jeweils 7) sowie Jugendliche (6). Im Übrigen wiesen einige Träger darauf hin, dass SAM ein bevorzugtes Förderinstrument waren, um durch die längere Zuweisungsdauer eine höhere personelle Kontinuität beim Anleitungspersonal zu sichern (6).

#### **6.4.2.3.3 Zielerreichung aus Trägerperspektive**

Die soziale Integration der ABM-Beschäftigten, die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten sowie der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit werden von den befragten Trägern als die am stärksten erreichten Ziele benannt. Etwas schwächer bewertet, gleichwohl immer noch positiv, wird die Zielerreichung hinsichtlich des Erhalt oder der Verbesserung soziokultureller Angebote, der psychosozialen Stabilisierung und der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit. Die Ziele Vermittlung von fachlichen Qualifikationen, Vermittlung von Schlüsselkompetenzen sowie Integration in den ersten Arbeitsmarkt werden demgegenüber seltener als erreicht bewertet. Am schlechtesten wird von den Trägern schließlich die Zielerreichung in Bezug auf die Verbesserung von Infrastrukturen und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen bewertet.

Das regionale Umfeld der Träger hat offenbar einen bestimmenden Einfluss auf die Bewertung der Zielerreichung: Einerseits wird von den in Westdeutschland tätigen Trägern die Zielerreichung bei den Zielen Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Mittelwert 0,9 Punkte höher als bei ostdeutschen Trägern) und Schaffung neuer Arbeitsplätze (Mittelwert um 0,7 Punkte höher) deutlich besser bewertet. Hier wirkt sich die im Allgemeinen günstigere Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation in Westdeutschland offensichtlich positiv aus. Andererseits bewerten in den neuen Bundesländern aktive Träger die Zielerreichung hinsichtlich der Verbesserung soziokultureller und materieller Infrastrukturen (Mittelwert jeweils um 1,1 Punkte höher als bei Trägern aus den alten Bundesländern) erheblich positiver als in Westdeutschland aktive Träger.

### Übersicht 53 Zielerreichung aus Sicht der befragten Träger



Quelle: Erhebung bei ABM-Trägern 2005

Bei einer Auswertung nach der Trägerschaft ergibt sich, dass Beschäftigungsgesellschaften die meisten Ziele als in stärkerem Maße erreicht bewerten als der Durchschnitt aller Träger. Dies gilt sowohl für den Erhalt und die Wiedererlangung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit wie auch für die Strukturwirksamkeit der Maßnahmen. Hier spiegelt sich wider, dass i.d.R. beides zu den originären Aufgaben dieses Trägertyps zählt.

Die Einschätzung von Gebietskörperschaften weist dagegen im gesamten Komplex der Vermittlung von Qualifikationen und des Erhalts bzw. der Wiedererlangung der Beschäftigungsfähigkeit nur unterdurchschnittliche Werte auf. Die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen gelingt ebenfalls seltener, auch die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird etwas kritischer bewertet. Die Verbesserung materieller Infrastrukturen wird dagegen deutlich höher bewertet als im Durchschnitt aller Träger. Die stärkere Orientierung auf ABM als Instrument der Infrastrukturverbesserung bei öffentlichen Trägern scheint demnach etwas zu Lasten der Effekte für die Beschäftigungsfähigkeit und die Arbeitsmarktintegration zu gehen.

Vereine/Initiativen bewerten ihren Beitrag zur Stabilisierung und Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit und Qualifikationen allgemein höher als Träger der Gebietskörperschaften.

Bei der psychosozialen Stabilisierung und der Vermittlung fachlicher Qualifikationen setzen Vereine/Initiativen die Zielerreichung sogar höher an als Beschäftigungsgesellschaften. Darüber hinaus bewerten sie die Möglichkeiten zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen etwas optimistischer als Beschäftigungsgesellschaften und Gebietskörperschaften. Eine noch höhere Bewertung der diesbezüglichen Zielerreichung geben Wohlfahrtsverbände an.

#### **6.4.2.3.4 Ausblick – ABM im Jahr 2005 aus Trägerperspektive**

Mit Blick auf das Jahr 2005 gehen nur ein Viertel der Träger davon aus, neue ABM zu beginnen. Während nur 3% dieser Träger für 2005 mit einer Ausweitung von ABM rechnen, vermuten jeweils etwa die Hälfte gleich bleibende bzw. reduzierte Umfänge. Hingegen werden etwa ein Fünftel aller Träger ab 2005 verstärkt Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung umsetzen, so dass der Anteil der gar nicht mehr im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung Tätigen unter allen befragten Trägern bei etwa einem Viertel liegen wird.<sup>152</sup>

Bezüglich der erwarteten ABM-Umsetzung in 2005 zeigen sich starke Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland. In den neuen Bundesländern erwartet ein Drittel der Träger, in 2005 neue Maßnahmen beginnen zu können, in Westdeutschland dagegen nur ein Siebentel. Das erwartete Engagement bei der künftigen Durchführung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung unterscheidet sich dagegen im regionalen Vergleich nur unwesentlich.

Deutlich unterschiedliche Erwartungen finden sich bei den einzelnen Trägertypen: Für alle befragten Beschäftigungsgesellschaften wird öffentlich geförderte Beschäftigung entsprechend ihrem Geschäftszweck auch weiterhin ein wichtiges Standbein bilden; vier Fünftel der Beschäftigungsgesellschaften gehen davon aus, auch künftig ABM sowie neu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung durchzuführen. Etwas anders ist die voraussichtliche Situation bei Vereinen/Initiativen; diese erwarten zu einem knappen Drittel die weitere Umsetzung von ABM, ein knappes Viertel erwartet die Nutzung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Etwa ein Viertel der Vereine/Initiativen wird künftig vermutlich nicht mehr im Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung tätig sein. Bei den Gebietskörperschaften schließlich zeigt sich ein vollständig anderes Bild; nur knapp ein Zehntel wird vermutlich weiterhin ABM nutzen. Dagegen wollen gut zwei Zehntel voraussichtlich Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung einsetzen und immerhin fast zwei Fünftel gänzlich aus öffentlich geförderter Beschäftigung aussteigen.

---

<sup>152</sup> Bei dieser Einschätzung ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der befragten Träger bereits vor 2004 und weitere Träger seit 2004 keine ABM mehr durchführen.



## 6.5 Träger- und Maßnahmestrukturen sowie deren Implikationen für Ziele und Zielerreichung von ABM

### 6.5.1 Ausgewählte Befunde zu Träger- und Maßnahmestrukturen

Die Träger von ABM sind ein wichtiger Akteur bei der Konzipierung, Beantragung und Durchführung dieses Förderinstrumentes und beeinflussen daher Ziele und Zielerreichung maßgeblich mit. Auf der Grundlage verschiedener methodischer Zugänge – insbesondere der Trägererhebung<sup>153</sup>, der Befragung von ABM-Beschäftigten<sup>154</sup>, den Implementationsanalysen<sup>155</sup> sowie ergänzenden Quellen und Statistiken – soll nachstehend versucht werden, charakteristische Träger- und Maßnahmestrukturen zu konturieren sowie deren Implikationen für Ziele und Zielerreichung von ABM nachzugehen.

Nach Befunden der ABM-Beschäftigterhebung sind etwa zwei Drittel der Teilnehmenden in Maßnahmen tätig, deren **Trägerschaft** bei Gebietskörperschaften (35%) oder Beschäftigungsgesellschaften liegt (28%). Für knapp ein Fünftel der ABM-Beschäftigten sind Vereine/Initiativen (18%) der Maßnahmeträger. Die Maßnahmen der anderen Teilnehmenden werden von Wohlfahrtsverbänden (7%), sonstigen Trägern (5%) und Privaten Unternehmen (3%) getragen; 4% der Befragten konnten keine Angabe zur Trägerschaft machen. Diese Trägerstrukturen werden durch von der Bundesagentur für Arbeit vorgelegte Statistiken trotz anderer Erfassungssystematik ebenso grundsätzlich erhärtet<sup>156</sup> wie durch Detailauswertungen der ABM-Bewilligungen in den zehn ausgewählten Agenturbezirken.

Die o.a. Rangfolge der Trägerschaft ist sowohl bei weiblichen als auch männlichen ABM-Beschäftigten anzutreffen. Bei einem durchschnittlichen Frauenanteil von 44% bei allen Trägern sind Frauen allerdings überproportional in Maßnahmen von Wohlfahrtsverbänden (61%) und Vereinen/Initiativen (56%) integriert.

Erhebliche Unterschiede zeigen sich demgegenüber hinsichtlich der Trägerschaft im Vergleich von Ost- und Westdeutschland: In den alten Bundesländern sind insbesondere die Gebietskörperschaften, die mit 45% fast die Hälfte aller ABM-Teilnehmenden beschäftigen (gegenüber 33% in den neuen Bundesländern) von erheblicher Bedeutung. Hingegen spielen in Ostdeutschland vor allem die Beschäftigungsgesellschaften (30% im Vergleich zu 10% in Westdeutschland) eine wichtige Rolle als Träger.

Diese aus der ABM-Beschäftigtenbefragung abgeleiteten Trägerstrukturen finden in der Trägerbefragung ihre grundsätzliche Bestätigung. Dies betrifft sowohl die Verteilung der ABM-Beschäftigten nach Trägerschaft als auch die diesbezüglichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland.

---

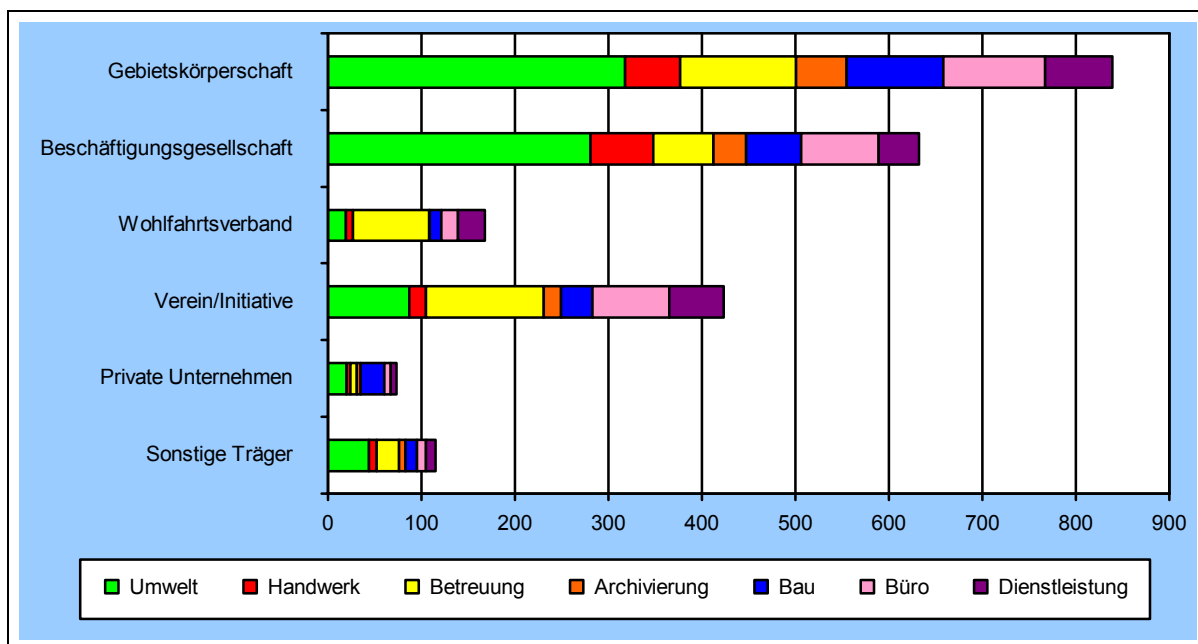
<sup>153</sup> Vergleiche Abschnitt 6.4.2.

<sup>154</sup> Vergleiche Abschnitt 6.4.1.

<sup>155</sup> Vergleiche Abschnitt 6.2.

<sup>156</sup> Vergleiche dazu etwa die bis zum Herbst 2004 monatlich von der Bundesagentur für Arbeit herausgegebenen, auf dem sogenannten Altverfahren fußenden, Hefte „Arbeitsmarkt in Zahlen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“. Die neuen, nach dem sogenannten Neuverfahren erstellten Monatshefte zu ABM enthalten demgegenüber keine Informationen zur Trägerschaft von ABM mehr.

## Übersicht 54 ABM-Beschäftigte nach Trägerschaft und Tätigkeitsfeld



Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

Die Trägerbefragung zeigte allerdings auch, dass ost- bzw. westdeutsche Träger von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen unter deutlich unterschiedlichen **personalpolitischen Rahmenbedingungen** agieren: Während in der Gesamtheit aller Träger 30% der Beschäftigten im Rahmen von ABM, SAM und anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten gefördert werden, liegt dieser Anteil bei Trägern aus den neuen Bundesländern bei 33%, bei Trägern aus den alten Bundesländern hingegen nur bei 19%.<sup>157</sup> Dies dürfte zu erheblich voneinander abweichenden Übernahmemöglichkeiten nach Beendigung der Maßnahmen führen.

Die im Rahmen von ABM ausgeübten Tätigkeiten sind außerordentlich differenziert, gleichwohl lassen sich aus einer aggregierten Zuordnung zu bestimmten **Tätigkeitsfeldern** Schwerpunkte erkennen.<sup>158</sup> Mit fast vier Zehnteln ist ein großer Teil der ABM-Beschäftigten im Umweltbereich tätig, etwa ein Fünftel übt betreuende Tätigkeiten aus und jeweils gut ein

<sup>157</sup> Naturgemäß sind die Anteile geförderter Beschäftigten zwischen den einzelnen Trägertypen sehr unterschiedlich; bei Gebietskörperschaften besonders gering, bei Beschäftigungsgesellschaften besonders hoch. Unabhängig davon durchziehen die insgesamt identifizierten Ost-West-Unterschiede alle Trägertypen.

<sup>158</sup> Die Tätigkeiten wurden – nicht immer ganz überschneidungsfrei – zu sieben Tätigkeitsfeldern zusammen gefasst. Zu beachten ist, dass von den Befragten teilweise mehrere Tätigkeiten benannt wurden, so dass deren Anzahl die Zahl der ABM-Beschäftigten übersteigt.

Die Abgrenzung der Tätigkeitsfelder wurden wie folgt vorgenommen: UMWELT: Garten- und Landschaftsbau; Friedhofs-, Grünanlagen-, Landschaftspflege; Wald-/Forstarbeiten; Wegebau; Umwelt/Umweltsanierung; Flurpflege; HANDWERK: Modellbau, Holzarbeiten; Filzen; Spinnen; Schneidern/Nähen; Handarbeiten; Basteln; Recycling; Auto- bzw. Fahrradreparatur; Floristik; Kreativarbeiten; Reparaturen; Tischlerarbeiten; BETREUUNG: Soziale Betreuung; Betreuung von Kindern, Jugendlichen, Älteren, Behinderten, MigrantInnen, Arbeitslosen, Kranken, SchuldnerInnen und/oder Obdachlosen; Gemeindearbeit; Verkehrserziehung; ARCHIVIERUNG: Archivierung; Restaurierung; Archäologie; Ortschronik; Transkription; Wissenschaftliche Arbeiten; BAU: Bau- und Malerarbeiten; Sanierung; Renovierung; Abriss; Abbruch; Maurer-/Schlosser-/Holz-/Elektro-/Klempnerarbeiten; Fliesenlegen; Lackierung; Metallbau; Trockenbau, Straßenbau; BÜRO: Büro; Verwaltung; Buchhaltung; EDV-Bearbeitung; Datenverarbeitung; PC-Arbeit; DIENSTLEISTUNG: Lager-/Transportarbeiten; Tourismus; Hauswirtschaft; Reinigung; Kulturarbeit; Öffentlichkeitsarbeit; Hausmeistertätigkeiten; Gastronomie; Sport; Werbung; Verkauf; Umweltbildung; Tierpflege.

Zehntel ist im Büro- bzw. Baubereich aktiv. Auf die Tätigkeitsbereiche Dienstleistung, Handwerk und Archivierung entfallen mit jeweils deutlich weniger als einem Zehntel demgegenüber deutlich geringere Anteile.<sup>159</sup>

Die geschlechtsspezifische Auswertung zeigt auch bei ABM-Tätigkeiten ausgesprochene Segregationstendenzen: Der Frauenanteil liegt in den Tätigkeitsfeldern Büro (81%) sowie Betreuung (77%) besonders hoch, entspricht in den Tätigkeitsfeldern Archivierung (50%), Dienstleistung (47%) sowie Handwerk (40%) in etwa der durchschnittlichen Präsenz von Frauen in ABM und ist in den Tätigkeitsfeldern Umwelt (25%) sowie Bau (8%) besonders gering.

Im Vergleich der neuen und alten Bundesländern lassen sich hinsichtlich der Tätigkeitsfelder gleichfalls Unterschiede festhalten: In Westdeutschland sind die Tätigkeitsfelder Büro- und Dienstleistungen mit jeweils zwei Fünfteln aller ABM-Beschäftigten überrepräsentiert sowie die Bereiche Umwelt mit weniger als einem Fünftel deutlich und Betreuung mit einem Siebentel der Teilnehmenden leicht unterrepräsentiert. Für Ostdeutschland lassen sich hingegen keine Tätigkeitsschwerpunkte identifizieren; mithin prägen die diesbezüglichen Strukturen in den neuen Bundesländern das Gesamtbild.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zwischen den Tätigkeitsfeldern und den Trägerstrukturen mitunter Bezüge festzustellen sind: Das Tätigkeitsspektrum von Gebietskörperschaften, Beschäftigungsgesellschaften und sonstigen Trägern ist stark diversifiziert. Demgegenüber weisen Wohlfahrtsverbände und Vereine/Initiativen (Betreuung) sowie Private Unternehmen (Bau)<sup>160</sup> erkennbare Tätigkeitsschwerpunkte auf, auch wenn diese Träger daneben andere Tätigkeitsfelder abdecken.

Im Rahmen der Trägerbefragung wurde etwaigen Änderungen der Tätigkeitsfelder der ABM-Beschäftigten im Zeitverlauf nachgegangen, in dem diese getrennt für die Jahre 1999 und 2004 erfasst wurden. Dabei war für keines der Tätigkeitsfelder ein relevanter<sup>161</sup> Bedeutungszuwachs oder Bedeutungsverlust festzustellen.

Hinsichtlich der **Maßnahmegröße** ist festzuhalten, dass ein Zehntel der ABM-Beschäftigten in Einzelmaßnahmen tätig war. Etwa ein Drittel der Teilnehmenden war in Maßnahmen mit 2 bis 5 Beschäftigten integriert, ein weiteres Viertel in Maßnahmen mit 6 bis 10 Beschäftigten. Schließlich waren gut ein bzw. zwei Zehntel der Teilnehmenden in Maßnahmen mit 11 bis 15 Beschäftigten bzw. mit 16 und mehr Beschäftigten tätig.

Die geschlechtsspezifische Auswertung der Maßnahmegröße zeigt, dass – wie die nachstehende stehende Übersicht verdeutlicht – Frauen häufiger in kleine und seltener in große

---

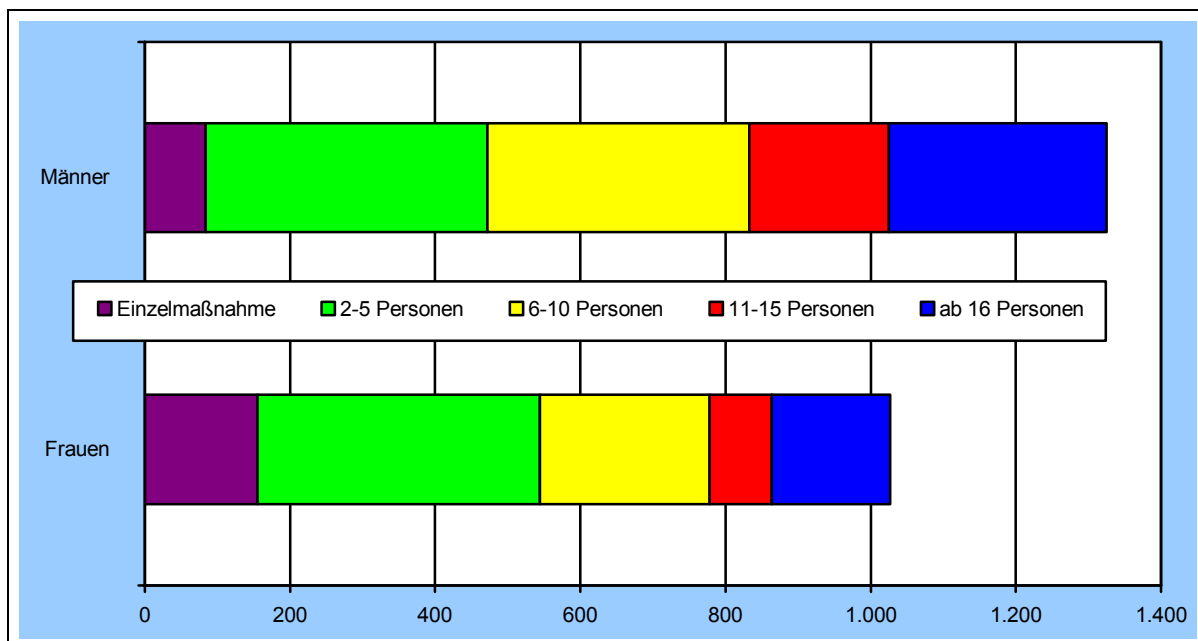
<sup>159</sup> Auch hier zeigen sich erkennbare Gemeinsamkeiten mit den bis zum Herbst 2004 von der Bundesagentur für Arbeit herausgegebenen Monatsheften zu ABM. Im übrigen erbrachte die Trägerbefragung eine vergleichbare Verteilung der ABM-Beschäftigten auf die einzelnen Tätigkeitsfelder; hier lagen ebenfalls die Bereiche Umwelt (28%), Betreuung (20%), Büro (9%) sowie Bau (7%) auf den ersten Plätzen.

<sup>160</sup> Es steht zu vermuten, dass es sich bei diesen ABM bei Privaten Unternehmen in relevantem Umfang um Vergabemaßnahmen handelt.

<sup>161</sup> Der Beschäftigtenanteil der einzelnen Tätigkeitsfelder hat sich in keinem Fall um mehr als 2 Prozentpunkte verändert.

Maßnahmen integriert sind: Mehr als die Hälfte der Frauen sind in Einzelmaßnahmen bzw. in solchen mit 2 bis 5 Beschäftigten tätig, hingegen nur ein Drittel der Männer.

#### Übersicht 55 ABM-Beschäftigte nach Maßnahmengröße und Geschlecht



Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

Ähnlich deutlich sind die Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern: Gut zwei Zehntel der westdeutschen Teilnehmenden sind in Einzelmaßnahmen eingebunden, dagegen deutlich weniger als ein Zehntel der ostdeutschen ABM-Beschäftigten.

Die Trägerbefragung deutet darauf hin, dass ein großer Teil der Träger auch **spezifische Maßnahmen** für einzelne **förderungsbedürftige Personengruppen** durchführt; dies gilt sowohl für Träger aus den alten als auch aus den neuen Bundesländern. Allerdings unterscheidet sich die Ausrichtung in einigen wesentlichen Bereichen: Während in beiden Landesteilen Langzeitarbeitslose auf dem ersten Rangplatz liegen, folgen in Ostdeutschland auf den weiteren Rangplätzen ältere Arbeitslose, schwer Behinderte, Jugendliche ohne Schulabschluss bzw. Berufsausbildung, Arbeitslose mit Migrationshintergrund und Suchtkranke. In Westdeutschland stellt sich die weitere Rangfolge so dar: Jugendliche ohne Schulabschluss bzw. Berufsausbildung, schwer Behinderte, ältere Arbeitslose, Suchtkranke und Arbeitslose mit Migrationshintergrund.

Die stärkere Ausrichtung von ABM in Westdeutschland auf Jugendliche ohne Schulabschluss bzw. Berufsausbildung bzw. in Ostdeutschland auf ältere Arbeitslose wurde bereits in den deskriptiv-statistischen Analysen sowie den Implementationsanalysen sichtbar.<sup>162</sup>

Die **Zuweisungsdauer** in ABM betrug im Durchschnitt der befragten Personen 8 Monate, wobei deutlich mehr als die Hälfte der Teilnehmenden für 6 Monate zugewiesen wurde.

<sup>162</sup> Vergleiche die Abschnitte 6.1 und 6.2.

Bei Frauen liegt die Zuweisungsdauer mit knapp 9 Monaten etwas höher als diejenige der Männer mit knapp 8 Monaten. Die Zuweisungsdauer steigt mit zunehmenden Alter tendenziell an, allerdings moderat: Bei den unter 25-jährigen ABM-Beschäftigten liegt sie bei 6 Monaten, bei den 50 bis 54-jährigen Teilnehmenden bei 8 Monaten sowie bei den 55-jährig und älteren Teilnehmenden bei 9 Monaten. Deutlich sind demgegenüber die diesbezüglichen Unterschiede im Vergleich von ostdeutschen (6 Monate) und westdeutschen Agenturbezirken (13 Monate). Keine Unterschiede zeigen sich hingegen nach dem ABM-Träger.

Ungeachtet des Begriffes umfassen ABM nicht nur reine Arbeitstätigkeiten, sondern nicht selten auch **qualifizierende Elemente** (wie etwa praktische Unterweisungen, theoretischen Unterricht oder Praktika), die entweder die Träger bei der Maßnahmenkonzipierung entwickelt oder aber die Hauptfinanziers der Maßnahmen – d.s. die Arbeitsagenturen und die Bundesländer – im Laufe der Maßnahmenbewilligung eingebracht haben. Diesbezüglich zeichnete die ABM-Beschäftigtenbefragung folgendes Bild.

- Für genau die Hälfte der Teilnehmenden reduzierten sich die ABM auf reine Arbeitstätigkeiten.
- Jeweils etwa ein Drittel der ABM-Beschäftigten erhielt praktische Unterweisungen (34%) und/oder theoretischen Unterricht (31%).
- Fast ein Viertel der Teilnehmenden (24%) schließlich wurden im Rahmen von Praktika Erfahrungen jenseits von reinen Arbeitstätigkeiten beim Träger ermöglicht.

Hinsichtlich dieser verschiedenen möglichen Elemente von ABM lassen sich keine relevanten geschlechts- oder regionsspezifischen Unterschiede feststellen. Auch zwischen den verschiedenen ABM-Trägern sind mit einer Ausnahme keine deutlichen Abweichungen identifizierbar: Diese Ausnahme betrifft den Trägertyp Private Unternehmen, welche in geringerem Maße theoretischen Unterricht (20%), praktische Unterweisungen (16%) und/oder Praktika (17%) durchführten; bei denen deshalb auch reine Arbeitstätigkeiten für 69% aller ABM-Beschäftigten vorherrschten.

Praktisch identische Ergebnisse erbrachte die Trägerbefragung. Dort wurde gefragt, in wie vielen Maßnahmen keine qualifizierenden Elemente, gleich welcher Art, durchgeführt wurden. Für 2004, also das mit der ABM-Beschäftigtenbefragung vergleichbare Jahr, gaben die Träger an, dass in 45% ihrer Beschäftigung schaffenden Maßnahmen keine qualifizierenden Elemente eingebaut wurden. Darüber hinaus deutet die Trägerbefragung in Übereinstimmung mit den Veränderungen der förderrechtlichen Grundlagen<sup>163</sup> auf Folgendes hin: Während zwischen 1999 und 2003 der Anteil von Maßnahmen mit Qualifizierungselementen kontinuierlich angestiegen ist (von 49% in 1999 über 53% in 2001 auf 60% in 2003), ging dieser im Jahr 2004 auf 55% zurück.

Insgesamt sind diese letztgenannten Befunde so zu interpretieren, dass insbesondere die Arbeitsagenturen und die in vielen Fällen kofinanzierenden Bundesländer das Förderinstrument ABM bezüglich der tätigkeitsbezogenen und qualifizierenden Elemente bundesweit of-

---

<sup>163</sup> Erinntert sei daran, dass mit dem Job-AQTIV-Gesetz ein Qualifizierungs- oder Praktikumsanteil verpflichtend wurde, diese Pflicht aber mit der Neuordnung von ABM zum 1.1.2004 wieder entfiel. Vergleiche dazu ausführlich Abschnitt 2.2.1.

fenbar weitgehend einheitlich implementiert haben. Dem vielfach Vergabe-ABM umsetzenden Trägertyp Private Unternehmen wurden demgegenüber augenscheinlich größere Handlungsspielräume eingeräumt.

Abschließend soll auf einen interessanten Befund aus der Trägerbefragung hingewiesen werden. Insgesamt erbringen etwa zwei Drittel aller Träger konkrete **Unterstützungsleistungen zur Arbeitsmarktintegration** der ABM-Beschäftigten, wie etwa Bewerbungstrainings, Hilfe bei der Suche nach offenen Stellen, Suche nach anschließenden Qualifizierungsangeboten, Ansprache von potenziellen ArbeitgeberInnen, Kooperation mit VermittlerInnen der Arbeitsagenturen u.ä.. Diesbezüglich unterscheiden sich die ost- bzw. westdeutschen Träger kaum voneinander.

Auffällige Unterschiede zeigen sich hingegen darin, dass zwar etwa einem Drittel aller befragten Träger für diese Unterstützungsleistungen neben der Maßnahmefinanzierung selbst zusätzliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen – dies allerdings für deutlich mehr als ein Drittel der westdeutschen Träger gilt, jedoch nur für etwa ein Viertel der ostdeutschen Träger. Inwieweit dies gegebenenfalls auf Fördermittel der Arbeitsagenturen, der Bundesländer und anderer Akteure oder etwa auf den Eigenmitteleinsatz der Träger bzw. seiner Gesellschafter/Eigentümer zurück zu führen ist, konnte im Rahmen der Trägerbefragung nicht erhoben werden.

### **6.5.2 Implikationen von Träger- und Maßnahmestrukturen für Ziele sowie Zielerreichung**

Die skizzierten Träger- und Maßnahmestrukturen sowie die diesbezüglich teilweise festzustellenden geschlechts-, regions- und trägerbezogenen Unterschiede haben bestimmte Implikationen für die Ausrichtung von ABM wie auch für die Zielerreichung. Hervorzuheben ist insbesondere der folgende Zusammenhang:

Die spezifischen Träger- und Maßnahmestrukturen von ABM in den alten Bundesländern eröffnen gegenüber den diesbezüglichen Strukturen in den neuen Bundesländern, wie die entsprechenden Befunde zum arbeitsmarktlichen Verbleib auch der ABM-Beschäftigtenbefragung zeigen, offenbar größere Integrationschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt. So mündeten 6 Monate nach Maßnahmeende insgesamt 13% aller befragten ABM-Beschäftigten in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ein, darunter 21% der westdeutschen aber nur 12% der ostdeutschen Teilnehmenden. Dabei zeigen sich nach der ABM-Beschäftigtenbefragung im Rahmen einer deskriptiven Analyse leicht positive Zusammenhänge insbesondere zwischen der Eingliederungsquote und dem Tätigkeitsfeld (überproportionales Gewicht der Tätigkeitsfelder Büro und Dienstleistungen) sowie der Maßnahmegröße (häufigere Präsenz von Einzel- und Kleinstmaßnahmen). Die Trägerbefragung konnte verdeutlichen, dass ost- bzw. westdeutsche Träger von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen unter deutlich unterschiedlichen personalpolitischen Rahmenbedingungen agieren; diese sind mit geringeren Anteilen geförderter Personen am Gesamtpersonalbestand in den alten Bundesländern besser als in den neuen Bundesländern mit diesbezüglich deutlich größeren Anteilen. Ebenfalls zeigte die Trägerbefragung, dass Trägern in den alten Bundesländern häufiger zusätzliche Finanzmittel für Unterstützungsleistungen an ABM-Beschäftigte

zur deren Arbeitsmarktintegration zur Verfügung stehen als Trägern in den neuen Bundesländern. Auch diese spezifischen Bedingungen dürften zu unterschiedlichen Integrationschancen in den allgemeinen Arbeitsmarkt führen.

## 6.6 Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit – konzeptionelle Überlegungen sowie erste Befunde zur sukzessiven Schließung von Forschungslücken

### 6.6.1 Beschäftigungsfähigkeit

Seit der zweiten Hälfte der 90er-Jahre wird unter dem Begriff der Beschäftigungsfähigkeit („Employability“) in der Debatte um unterschiedliche Wirkungsdimensionen arbeitsmarktpolitischer Förderung eine intensive Diskussion geführt. Die Annäherung an diese Kategorie erfolgt in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen aus ganz unterschiedlichen Perspektiven. Allein in der wirtschafts- bzw. sozialwissenschaftliche Literatur finden sich mindestens drei unterschiedliche Perspektiven auf diesen Begriff: die Perspektive der einzelnen Person, diejenige der Unternehmen sowie drittens ein Arbeitsmarktblickwinkel, d.h. die Sicht des Ausgleichs zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage. Eine weitere Sichtweise entstammt der Arbeitsmedizin, wo diese Thematik vor allem arbeitsplatzbezogen unter dem spezifischen Begriff der Arbeitsfähigkeit („workability“) diskutiert wird. Unter Berücksichtigung der hier zu bearbeitenden Aufgabenstellung wurden verschiedene dieser Ansätze aufgegriffen und in drei Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit systematisch zusammengeführt.

Bei der Definition des hochkomplexen Begriffs der „Beschäftigungsfähigkeit“ wurde zunächst an eine Definition von Blancke et. al. angeknüpft, nach der Beschäftigungsfähigkeit als „die Fähigkeit einer Person, ihre fachlichen und Handlungskompetenzen, Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit ihrer Arbeitskraft **anbieten** zu können und damit in das Erwerbsleben einzutreten, ihre Arbeitsstelle zu halten oder, wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu **suchen**“ verstanden wird.<sup>164</sup> Interessant an dieser Sichtweise ist, dass dem Element der „Fähigkeit“ in dem Begriff Beschäftigungsfähigkeit ein herausgehobener Stellenwert beigegeben wird. Gleichwohl stellt sich noch immer die Frage der konkreten Operationalisierung dieser individuellen Fähigkeit.

Eine Möglichkeit besteht darin, die in den einzelnen Personen angelegten Fähigkeiten hinsichtlich ihrer Eignung für bestimmte Tätigkeiten und Beschäftigungen herauszuarbeiten. In den bei Qualifikations- und Kompetenzmessungsprozessen gesammelten Erfahrungen liegen u.E. wichtige Ansatzpunkte.<sup>165</sup> In den von den Gesetzen für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt formulierten Zielen in Bezug auf ein qualitativ orientiertes Fallmanagement mit individuellen Berufswegeplanungen für Arbeitslose und den dafür in Entwicklung befindlichen Assessmentverfahren werden diese Erfahrungen aufgegriffen. Gleichwohl ist es weit schwieriger, diese Mess- und Bewertungsmethoden auf die Bewertung eines Förderinstruments insgesamt anzuwenden und somit den in Folge dieser arbeitsmarktpolitischen Intervention tatsächlich erreichten Grad dieser Zieldimension messen und damit bewerten zu können. Auch gegebenenfalls erreichte Zertifikate, wie dies etwa im Ergebnis von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung möglich ist, können bei ABM nicht als Erfolgsmaßstab für das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit heran gezogen werden.

---

<sup>164</sup> Blancke, Susanne / Roth, Christian / Schmid, Josef (2000): Employability („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft, Tübingen, S. 9

<sup>165</sup> Hutter, Jörg (2004): Kompetenzfeststellungen. Expertise inklusive eines Handlungsleitfadens, Bonn



Aus diesen u.a. Gründen plädieren *Deeke und Kruppe* für eine gestufte Bewertung der Veränderungen in der Beschäftigungsfähigkeit, indem sie erstens von einer erfolgreichen Teilnahme an einer Maßnahme und zweitens von deren „Einlösung“ in aufgenommener (ungeförderter) Beschäftigung sprechen.<sup>166</sup> Implizit geht dieses Konzept davon aus, dass die Marktgängigkeit einer spezifischen Fähigkeit – hier der Beschäftigungsfähigkeit – erst durch die Arbeitsaufnahme bestätigt wird. Gleichwohl birgt aber auch eine realisierte Arbeitsaufnahme als quantitativ messbarer Indikator für eine marktgängige Beschäftigungsfähigkeit einer zuvor arbeitslosen Person in sich Schwächen – zumal, wenn man Interventionswirkungen eines Förderinstruments über eine wie auch immer dimensionierte Fläche und Zeitachse einschätzen will. Führen in der Zeitachse allein konjunkturelle Schwankungen zu unterschiedlichen Aufnahmefähigkeiten der jeweiligen regionalen oder sektoralen Arbeitsmärkte, so führen unterschiedliche wirtschaftsstrukturelle Bedingungen in der Fläche ebenfalls zu ganz unterschiedlichen Aufnahmefähigkeiten. Berücksichtigt man diese Sachverhalte, so erweist sich die realisierte Beschäftigungsfähigkeit als ein unbefriedigender Maßstab.<sup>167</sup> Eine andere Problematik ergibt sich aus der von *Deeke und Kruppe* vorgenommen Unterscheidung zwischen „hypothetischer“ und „tatsächlicher“ Beschäftigungsfähigkeit. Die Verwendung des Begriffs „hypothetisch“ deutet an, dass Beschäftigungsfähigkeit „eigentlich“ doch erst dann erreicht ist, wenn sie sich in tatsächlich ausgeübter Beschäftigung realisiert. Nimmt man jedoch im Begriff der „Beschäftigungsfähigkeit“ das Element der „Fähigkeit“ ernst, so setzt ihr Vorhandensein die praktische Anwendung nicht zwingend voraus.

In Anlehnung an die oben diskutierten Aspekte und bei Berücksichtigung der skizzierten Schwierigkeiten wurde der Begriff Beschäftigungsfähigkeit für die vorliegende Untersuchung wie folgt definiert: Beschäftigungsfähigkeit bezeichnet das Vermögen eines Menschen, Arbeit verrichten zu können und bildet sich in drei – idealtypisch voneinander zu trennenden, in der Realität jedoch verschiedene Schnittmengen aufweisenden – Dimensionen ab; erstens den berufsfachlichen bzw. fachübergreifenden Qualifikationen und Kompetenzen, zweitens den psychosozialen Dispositionen und Motivationen sowie drittens der körperlich-gesundheitlichen Konstitution und Kondition.

Um diese Dimensionen von Beschäftigungsfähigkeit einschätzen zu können, wurde eine schriftliche Befragung von ehemals in ABM beschäftigten Personen durchgeführt.

Um die Zielerreichung der so definierten Beschäftigungsfähigkeit konkret operationalisieren zu können, wurde in der Befragung von ehemaligen ABM-Beschäftigten<sup>168</sup> nach den Maßnahmewirkungen erstens auf die berufsfachlichen und fachübergreifenden Kompetenzen, zweitens auf die psychosoziale Befindlichkeit sowie drittens auf den subjektiv erfahrenen Gesundheitszustand gefragt. Damit konnte zumindest die unmittelbare Sicht der geförderten Personen erfasst werden. Im Einzelnen wurde folgende Fragen formuliert.

---

<sup>166</sup> Deeke, Axel / Thomas Kruppe (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, IAB Werkstattbericht, Nr. 1, Nürnberg, S. 10

<sup>167</sup> Vergleiche dazu auch Kapitel 4.

<sup>168</sup> Vergleiche hierzu ausführlich Abschnitt 6.4.1.

## Übersicht 56 Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit und deren Operationalisierung

Berufsfachliche Dimension	Psychosoziale Dimension	Gesundheitliche Dimension
Entsprach die Tätigkeit in der ABM Ihren bereits vorhandenen Fertigkeiten und Kenntnissen? (Frage 15)	Wie würden Sie Ihre persönliche Lage bzw. Stimmung vor Beginn / während / nach der ABM anhand der folgenden Kriterien beschreiben? <ul style="list-style-type: none"> <li>• zuversichtlich</li> <li>• aktiv</li> </ul>	Wie würden Sie Ihre persönliche Lage bzw. Stimmung vor Beginn / während / nach der ABM anhand der folgenden Kriterien beschreiben? <ul style="list-style-type: none"> <li>• gesund</li> </ul>
Wie beurteilen Sie mit Blick auf Ihre ABM die folgenden Aussagen? (Frage 18) <ul style="list-style-type: none"> <li>• habe berufliche Kenntnisse erworben</li> <li>• habe neue Fertigkeiten entwickelt</li> </ul>	Wie beurteilen Sie mit Blick auf Ihre ABM die folgenden Aussagen? (Frage 18) <ul style="list-style-type: none"> <li>• hat mir Mut gemacht</li> </ul>	Wie beurteilen Sie mit Blick auf Ihre ABM die folgenden Aussagen? (Frage 18) <ul style="list-style-type: none"> <li>• hat mein Wohlbefinden verbessert</li> </ul>

Quelle: Befragung von ABM-Beschäftigten 2005

Die Antworten der insgesamt 2.363 befragten ABM-Beschäftigten fallen wie folgt dargestellt aus.

Der Frage nach dem etwaig qualifikationsadäquaten Einsatz lag die Annahme zu Grunde, dass eine Beschäftigung, die den persönlichen beruflichen Voraussetzungen des Einzelnen entspricht, zumindest auch zum Erhalt seiner beruflichen Beschäftigungsfähigkeit beiträgt. Dabei schätzten fast drei Viertel der befragten Personen ein, dass hierbei eine Übereinstimmung vorlag, während sich ein knappes Viertel mit ihrer ABM-Beschäftigung unterfordert und lediglich 2% überfordert fühlten. Die Geschlechter unterschieden sich bei dieser Frage in ihrem Antwortverhalten kaum. Diese Befragungsergebnisse können so interpretiert werden, dass ABM-Beschäftigung für die Mehrheit der Befragten gute tätigkeitsbezogene Bedingungen bot, um deren **berufsfachlichen bzw. fachübergreifenden Qualifikationen und Kompetenzen** zumindest zu erhalten.

Um diesen vergleichsweise allgemeinen Befund abzustützen, wurde des Weiteren konkret gefragt, ob im Rahmen der ABM-Beschäftigung neue berufliche Kenntnisse erworben und neue Fertigkeiten entwickelt wurden. Hierbei zeigten sich folgende Befragungsergebnisse: Neue berufliche Kenntnisse haben nach der Erhebung etwas mehr als ein Drittel der geförderten Personen erworben. Knapp ein Drittel der Befragten äußerte sich hierzu unentschlossen (teils/teils) und mehr als ein Drittel meinte, dass sich ihre beruflichen Kenntnisse durch die geförderte Beschäftigung nicht erweitert haben. Mit der praktischen Ausrichtung der Förderung auf konkret auszuübende Tätigkeiten könnte es zusammenhängen, dass die Entwicklung neuer Fähigkeiten von den antwortenden Personen etwas günstiger bewertet wurde. Immerhin antworteten auf diese Frage fast zwei Drittel, dass dies ganz oder zumindest teilweise zuträfe. Gut ein Viertel der Befragten war der Auffassung, dass die ABM bei ihnen nicht zur Entwicklung neuer Fertigkeiten geführt hat. Untersucht man das Antwortverhalten geschlechtsspezifisch, so zeigt sich generell, dass Frauen durch die Förderung in stärkerem Maße neue berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten erworben haben als Männer. Letztere haben auf beide Fragen mit einem Abstand von etwa 10-Prozent-Punkten festgestellt, dass weder das Eine noch das Andere zuträfe.

Ein weiteres Augenmerk wurde in der ABM-Beschäftigtenbefragung auf die **psychosoziale und motivationale Dimension der Beschäftigungsfähigkeit** gelegt. Dazu wurden mehrere Fragen gestellt, um die Antworten jeweils auch gegeneinander testen zu können. Eine zentrale Frage zu dieser Dimension der Beschäftigungsfähigkeit bestand darin, Veränderungen in der allgemeinen Zuversichtlichkeit vor, während und nach der ABM beurteilen zu lassen. Hierbei belegen die Befragungsergebnisse den Befund, dass sich eine geförderte Beschäftigung zunächst positiv auf das allgemeine Lebensgefühl der Personen auswirkt. So waren knapp drei Viertel der antwortenden Personen während der ABM häufig oder sogar sehr häufig zuversichtlich; der entsprechende Vergleichswert vor der ABM lag lediglich bei einer Zustimmung von gut der Hälfte.

In diesem Kontext ist allerdings auf folgenden Sachverhalt aufmerksam zu machen. Im Anschluss an die ABM sank der Anteil der häufig oder sogar sehr häufig zuversichtlichen Personen auf weniger als die Hälfte und damit sogar unter den ursprünglichen Ausgangswert vor der Maßnahme. Die entsprechenden Anteilswerte differieren zwischen den Geschlechtern nur unwesentlich. Dieser Befund deutet auf einen, öffentlich geförderter Beschäftigung möglicherweise immanent innewohnenden Widerspruch hin: Auch die geförderten Personen verbinden mit dieser Beschäftigungsform offensichtlich hohe Erwartungshaltungen in Hinblick auf eine künftige (ungeförderte) Erwerbstätigkeit, die allerdings durch dieses Förderinstrument häufig nicht eingelöst werden kann. Um also gerade auch im Bereich der motivationalen Aspekte von Beschäftigungsfähigkeit nachhaltige Erfolge erzielen zu können, wird es notwendig sein, auch die anschließenden Perspektiven vor allem mit den zu fördernden Personen klar zu umreißen, um sie anschließend nicht in ein noch „tieferes Loch der Aussichtslosigkeit“ fallen zu lassen, als es vor der ABM bereits bestanden hat.

Das eben diskutierte Antwortverhalten hinsichtlich der Zuversichtlichkeit korrespondiert mit den Antworten auf die Frage, ob die öffentlich geförderte Beschäftigung den befragten Personen „Mut gemacht“ habe. Im Antwortverhalten auf diese Frage zeigt sich ein etwas differenzierteres Meinungsspektrum als bei der vorherigen Fragestellung. Immerhin vertraten gut vier Zehntel der antwortenden Personen die Auffassung, dass ihnen ihre ABM Mut gemacht hat und ein weiteres Drittel beantworteten die Frage mit „teils / teils“. Andererseits befand ein Viertel der Antwortenden, dass von der ABM auf ihre Stimmungslage keine positiven Wirkungen ausgegangen sind. Auch dieses Antwortverhalten könnte darauf hindeuten, dass mit ABM eine erhebliche Erwartungshaltung hinsichtlich einer anschließenden regulären Beschäftigung verbunden wird. Bezieht man in die Bewertung dieser Befunde andere Untersuchungsergebnisse ein, so liegt der oben bereits angesprochene Schluss nahe, dass im Interesse aller Beteiligten – und hier vor allem der ABM-Beschäftigten selbst – mit dem Einsatz von ABM von vornherein eine realistische Zielperspektive zu verbinden ist.<sup>169</sup>

Einen weiteren Schwerpunkt der ABM-Beschäftigterhebung bildeten Fragen zur **gesundheitlichen Dimension** von Beschäftigungsfähigkeit. Der Einbeziehung gesundheitlicher Aspekte in das Ziel Beschäftigungsfähigkeit lag die These zugrunde, dass Arbeitslosigkeit und ihre längerfristige Dauer den Gesundheitszustand der arbeitslosen Person in erheblichem

---

<sup>169</sup> Vergleiche hierzu etwa das Ergebnis der mikroökonomischen Analyse, wonach in nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten Übergänge in ungeforderte Beschäftigung nur unterproportional häufig gelingen – dies jedoch in ausgeglichenen Arbeitsmärkten eine durchaus erreichbare Perspektive darzustellen scheint.

Maße beeinflusst. So sind es nach Erkenntnissen der Arbeitsmedizin vor allem gesundheitliche Dispositionen, von denen die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten beeinflusst wird.<sup>170</sup> Die Aktualität des Zusammenhangs von Dauer der Arbeitslosigkeit und subjektiv empfundener Gesundheit wurde jüngst in einer Studie auf Basis von Daten des Bundes-Gesundheits-surveys 1998 nachgegangen.<sup>171</sup> Der Studie wurde sowohl die Selektions- als auch der Kausalhypothese zugrunde gelegt.<sup>172</sup> Interessant und für das hier gewählte Vorgehen entscheidend ist, dass die Weltgesundheitsorganisation die Definition von Gesundheit um eine individuelle Sicht auf die persönliche Gesundheit ergänzt hat.<sup>173</sup> Dies war Anlass, im Rahmen der ABM-Beschäftigterhebung auch nach der subjektiven Einschätzung des Gesundheitszustandes vor, während und nach der ABM-Beschäftigung zu fragen.

Die Aussagen der befragten Personen zu dieser Dimension der Beschäftigungsfähigkeit zeichnen ein ähnliches Bild, wie es bereits zuvor bei der Motivationslage festzustellen war: Während das „sich aktiv fühlen“ der Beschäftigten mit Beginn der ABM um mehr als 10 Prozentpunkte anstieg und damit mehr ein zwei Drittel der Befragten einschätzten, während der Beschäftigung sehr aktiv gewesen zu sein, sank auch hier der Wert nach der Maßnahme unter den Ausgangswert von etwa der Hälfte ab. Gleichfalls zeigte sich, dass sich Frauen in größerem Maße als Männer durch ihre ABM aktiviert fühlten, während bei Männern das Aktivitätsgefühl nach der Maßnahme in noch stärkerem Maße abfiel.

Die unmittelbare Frage nach dem subjektiven Gesundheitsbefinden erbrachte etwas andere Einschätzungen, als die zuvor diskutierten. Sowohl vor als auch während der ABM haben sich etwa zwei Drittel der Befragten im Wesentlichen gesund gefühlt. Erst in der Situation nach der geförderten Beschäftigung waren es nur noch etwa die Hälfte. Fasst man die Personen zusammen, die sich gesund oder zumindest häufig gesund fühlten, so zeigt sich zwar ein leichter Aufwuchs während der ABM aber eben auch ein nicht ganz so deutlicher Abfall des Anteils im Anschluss an die Maßnahme. Daraus lässt sich die vorsichtige Schlussfolgerung ziehen, dass der Einfluss der Beschäftigung auf das Gesundheitsbefinden der befragten Personen nicht ganz so ausgeprägt war, wie bei den oben diskutierten Indikatoren. Gleichwohl sind aber auch bei diesem Indikator von den Beschäftigten durchaus positive Wirkungen der ABM wahrgenommen wurden.

Wird versucht, die einzelnen Befunde der Befragung hinsichtlich des Zusammenhangs von ABM-Beschäftigung und den drei untersuchten Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit zusammenzufassen, so lässt sich feststellen, dass die Beschäftigung in ABM von den befragten Personen unter dem Gesichtspunkt des Erhalts oder der Erweiterung ihrer Beschäftigungsfähigkeit insgesamt positiv beurteilt wurde. Dass sich im Anschluss daran für die

---

<sup>170</sup> Ilmarinen, Juhani / Tempel, Jürgen (2002): Arbeitsfähigkeit 2010, Hamburg

<sup>171</sup> Stich, Anne Kathrin (2004): Arbeitslosigkeit und subjektive Gesundheit Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Einschätzung der eigenen Gesundheit anhand der Daten des Bundes-Gesundheitssurveys 1998, Berlin. Gleichwohl ist die wohl bekannteste Studie zu dieser Thematik die von Jahoda et. al.: Die Arbeitslosen von Marienthal“, die vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise von 1929-33 entstand.

<sup>172</sup> In der Selektionsthese wird davon ausgegangen, dass ein sich verschlechternder Gesundheitszustand das Arbeitslosigkeitsrisiko von Erwerbstätigen erhält, während in der Kausalhypothese davon ausgegangen wird, dass Erwerbslosigkeit zu einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes führt.

<sup>173</sup> „Gesundheit ist daher auch ein subjektives Erleben, eine persönliche Erfahrung, demzufolge ein Gefühlszustand. ... Unter subjektiver Gesundheit wird also die Wahrnehmung und Bewertung der eigenen Gesundheit durch ein Individuum selbst verstanden.“ Vergleiche dazu Stich a.a.O., S. 16

Mehrzahl der geförderten Personen keine weitere Alternative zur Arbeitslosigkeit ergab, führte jedoch dazu, dass die in der Maßnahme aufgebauten positiven Effekte nach Beendigung – vor allem bei den psychosozialen und motivationalen Aspekten – wieder verfliegen.

### 6.6.2 Strukturwirksamkeit

Vor allem die Akteure vor Ort verfolgten im Untersuchungszeitraum 1999-2004 mit dem ABM-Einsatz auch lokal-, regional- und strukturpolitische Ziele.<sup>174</sup> Die Zieldimension Strukturwirksamkeit wird bzw. wurde ebenfalls von einigen Bundesländern über die Gewährung von Landesmitteln zur Kofinanzierung von ABM angestrebt.<sup>175</sup>

Bei diesem Ziel muss im Unterschied zu den anderen mit ABM intendierten Zielen die Analyseebene gewechselt werden – an die Stelle von Maßnahmewirkungen auf die ABM-Beschäftigten und damit auf Individuen treten räumlich relevante Wirkungen, die bis hin zur gesamtwirtschaftlichen Ebene reichen können. Damit aber werden die Einflussfaktoren auf Wirkung und Wirksamkeit des Mitteleinsatzes noch einmal komplexer; dementsprechend gibt es bislang nur einige wenige Untersuchungen, die dieses Ziel von ABM zum Gegenstand hatten.<sup>176</sup> Hinzu kommt: Selbst wenn es gelingt, die diesbezüglich mit ABM erreichten Struktureffekte zu ermitteln, sind in diesem Kontext zwei Fragen aufzuwerfen: Erstens stellt sich die Frage, ob mit einem alternativen Einsatz der gleichen Mittel, z.B. durch Auftragsvergabe an privatwirtschaftlich agierende Unternehmen, die erreichbare Effektivität und Effizienz nicht größer wäre. Und zweitens kann in Zweifel gezogen werden, ob es die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung sein müssen, die den Mitteleinsatz zu Gunsten lokal-, regional- und strukturpolitischer Effekte zu finanzieren haben. Während die erste Frage mittels umfassender Kosten-Nutzen-Analysen zu erörtern ist, wird die zweite Frage in erster Linie politisch von allen diesbezüglich relevanten Akteuren zu beantworten sein.

Unabhängig von den letztgenannten Aspekten erfordert die Untersuchung der Strukturwirksamkeit von ABM zunächst die Definition sowie Operationalisierung von lokal-, regional- und strukturpolitischen Effekten. U.E. können mehrere, systematisch voneinander zu unterscheidende, Ebenen der Zieldimension Strukturwirksamkeit ausgemacht werden:

- Erstens gibt es zahlreiche ABM, die über die unmittelbaren temporären Nachfrageeffekte durch die Einkommen der geförderten Personen hinaus, befristet auch zusätzliche regionale Nachfrage in anderen Bereichen induzieren. Zu derartigen Struktureffekten gehören vor allem jene Effekte, die u.a. durch die Sachkostenfinanzierung der Förderung hervorgerufen werden. Da Arbeitsmaterial, Arbeitsgeräte usw. für ABM größtenteils auf regionalen Märkten eingekauft werden, kommen diese durch die ABM-Förderung hervorgerufenen Nachfrageeffekte in erster Linie der regionalen Wirtschaft zugute.<sup>177</sup> Insbesondere in den 90er-Jahren hatten ABM in Ostdeutschland derartige Folgewirkungen; so kommt etwa *Spitznagel* zu dem Schluss: „In den neuen Bundesländern ... werden

---

<sup>174</sup> Vergleiche Kapitel 3.

<sup>175</sup> Vergleiche dazu ausführlich Abschnitt 2.2.4 sowie Anhang 1.

<sup>176</sup> Vergleiche Kapitel 4.

<sup>177</sup> Vergleiche dazu beispielsweise Schuldt, Karsten / Warich Bert G. (1995): Nachfragepotentiale von Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg, Bremen/Rostock/Teltow.

vielfach investive Maßnahmen mit vergleichsweise hohem Sachkostenanteil gefördert. Hier entstehen größere mittelbare Wirkungen durch die Vorleistungsverflechtung.<sup>178</sup>

- Zweitens ist ein beträchtlicher Teil der ABM-Tätigkeiten, vor allem in Ostdeutschland, unmittelbar auf den Erhalt, die Verbesserung oder den Aufbau von Infrastrukturen unterschiedlichster Art ausgerichtet. Die diesbezüglichen Struktureffekte sind analytisch wiederum danach zu unterscheiden, ob sie im Bereich der materiellen oder aber der immateriellen Infrastrukturen angesiedelt sind. Diese Differenzierung ist insofern von Bedeutung als das befristete Tätigkeiten zum Erhalt, zur Verbesserung oder zum Aufbau materieller Infrastrukturen gleichwohl von langfristiger, strukturbildender Wirkung sein können. Dies gilt beispielsweise für größer dimensionierte Arbeiten bei der Sanierung ehemaliger Braunkohlentagebaue, Uranlagerstätten oder aufgelassener Industriestandorte sowie deren Erschließung für die häufig gewerbliche Nachnutzung ebenso wie für mittlere oder auch kleinere Maßnahmen (z.B. beim Bau von Radwegen und Wasserwanderastplätzen oder bei der Anlage touristischer Hinweisschilder). Demgegenüber gehen die Wirkungen von ABM im Bereich immaterieller, soziokultureller u.a. betreuungsorientierter Infrastrukturen oftmals nicht über die Laufzeit der jeweiligen Maßnahmen hinaus. Dennoch greift auch in diesen Fällen eine Bewertung, die sich nur auf den im Maßnahmenzeitraum unmittelbar erreichten Nutzen bezieht, zu kurz. So konnten Untersuchungen in den neuen Bundesländern zeigen, dass öffentlich geförderte Beschäftigung im Bereich soziokultureller Dienste teilweise zum nachhaltigen Aufbau von Dienstleistungsinfrastrukturen führte; derartige zunächst befristete Angebote nach Ablauf der Förderung in die Regelfinanzierung von Gebietskörperschaften übernommen wurden.<sup>179</sup> Darüber hinaus zeigen auch Beispiele aus dem Bereich der Landschaftspflege und des Umweltschutzes nachhaltige Effekte.<sup>180</sup> Eine umfassende Beurteilung der Strukturwirksamkeit der ABM-Förderung muss mithin auch solche Effekte berücksichtigen.<sup>181</sup>

Eine allumfassende, d.h. bundesweite und den gesamten Untersuchungszeitraum 1999-2004 abdeckende Identifizierung der so abgegrenzten lokal-, regional- und strukturpolitischen Effekte von ABM war im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht leistbar. Dazu trägt auch die Datenlage bei den Arbeitsagenturen bei, die – nimmt man die zehn ausgewählten Agenturbezirken zum Maßstab – zum Einen eine vollständige Erfassung aller durch sämtliche Finanziere bzw. Kofinanziere getragenen Maßnahmekosten nicht zulässt. Dadurch ist die Ermittlung der von den Sachkosten hervorgerufenen Nachfrageeffekte nur exemplarisch möglich. Zum Anderen liefert die statistische Abgrenzung der ABM-Beschäftigtenzahlen nach Maßnahmebereichen nur bedingt Ansatzpunkte für die mit den einzelnen Maßnahmen verfolgten lokal-, regional- und strukturpolitischen Ziele, so dass die Abbildung materieller bzw. immaterieller sowie temporärer bzw. nachhaltiger Struktureffekte ebenfalls an enge Grenzen stößt.

---

<sup>178</sup> Spitznagel, Eugen (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 280-281, Nürnberg

<sup>179</sup> So etwa Reschke, Steffen / Wagner, Gerald (2003): Evaluierung der Landesförderung von Struktur Anpassungsmaßnahmen nach SGB III im Freistaat Thüringen, Halle (Saale), S.77

<sup>180</sup> Vergleiche dazu das in Abschnitt 8.3.4 dargestellte Beispiel der Naturwacht im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin.

<sup>181</sup> An dieser Stelle sei nochmals hervorgehoben, dass damit nicht die Frage beantwortet wird, ob es die Beitragszahler eines Versicherungssystems sein müssen, denen diese Finanzierungsaufgabe zufällt. Dass seit 2005 die so Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (die sogenannten Zusatzjobs), die in vielen vergleichbaren Tätigkeitsfeldern wie ABM oder SAM angesiedelt sind, aus Steuermitteln finanziert werden, scheint Beleg dafür zu sein, dass die Politik in dieser Frage einen gewissen Richtungswechsel vollzogen hat.

Um dennoch die Strukturwirksamkeit des ABM-Einsatzes hinsichtlich Dimensionen ansatzweise quantifizieren und in Bezug auf die konkreten Auswirkungen für die lokalen und regionalen (Infra-)Strukturen illustrieren zu können, werden nachfolgend einige Beispiele vorgestellt, von denen einige auch aus den zehn vertieft untersuchten Agenturbezirken stammen.

- **Agenturbezirk Dessau:** Ein besonders prägnantes Beispiel für den nachhaltigen Erhalt und die Wertsteigerung soziokulturell wie auch touristisch relevanter Infrastrukturen in der Arbeitsagentur Dessau ist der Umstand, dass das zum UNESCO-Weltkulturerbe zählende Wörlitzer Gartenreich seinen heutigen Zustand in hohem Maße dem Einsatz von Beschäftigung schaffenden Förderinstrumenten, insbesondere ABM und SAM, verdankt. Darüber hinaus wurden vor allem SAM genutzt, um die Folge des Elbehochwassers vom Sommer-2002 zu beseitigen.
- **Agenturbezirk Dresden bzw. Freistaat Sachsen:** In einer Broschüre des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit wird ausgeführt, dass „Arbeitsbeschäftigungsmaßnahmen (ABM) in Sachsen im besonderen Maße auf werterhaltende und wertschöpfende Projekte, die zugleich die wirtschaftliche Entwicklung befördern sollten, gerichtet waren.“ Und weiter werden folgende Kosten-Nutzen-Betrachtungen angestellt: „Von den in Sachsen zwischen 1991 und 2000 durch die Arbeitsämter für ABM insgesamt verausgabten 17,9 Mrd. DM flossen ca. 6,9 Mrd. DM zurück in die Kassen der Sozialversicherungen. Etwa 1,5 Mrd. DM gelangten über die „verstärkte Förderung“ bei ABM direkt als Aufträge in die Wirtschaft. Der verbleibende Teil der für ABM eingesetzten Mittel kam dem privaten Konsum für den normalen Lebensunterhalt zu Gute. Das waren etwa 5,3 Mrd. DM mehr Kaufkraft als das ansonsten zu gewährende Arbeitslosengeld bzw. die darauf folgende Arbeitslosenhilfe betragen hätten. Zu ABM weiter entwickelte Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) wurden von den Arbeitsämtern in Sachsen zwischen 1993 und 2000 mit rund 4,8 Mrd. DM gefördert. Davon erhielten die Unternehmen über 50% direkt in Form des Lohnkostenzuschusses. Aus dem Haushalt des Freistaates Sachsen standen einschließlich der kommunalen Investitionspauschale (1993) 1,1 Mrd. DM für SAM, insbesondere zur Verbesserung der Umwelt sowie der sozialen Bedingungen, zur Verfügung.“<sup>182</sup>

In Auswertung dieses und anderer Beispiele kommen *Blien et. al.* verallgemeinernd zu der Aussage, dass die „Kanäle, über die sich die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ausbreiten, ... in Anlehnung an die Intentionen dieser Politik beschrieben werden (können). Sie bestehen in der Anpassung des lokalen Arbeitskräftepotenzials an den Bedarf und in der Aktivierung der betreffenden Erwerbstätigen und stellen somit eine Investition in produktive Fähigkeiten dar, die insbesondere in der Transformation einer Ökonomie eine wichtige Rolle spielt. Zum anderen werden bei ABM zum Teil Investitionen in Infrastruktur vorgenommen, indem Altlasten beseitigt werden und die Lebensqualität einzelner Regionen verbessert wird, was zu den ‚weichen‘ Standortfaktoren beizutragen vermag. Außerdem fließen schlicht zusätzliche Mittel in eine Region, die dort auf ähnliche Weise nachfragewirksam werden, wie dies höhere Löhne tun, ohne allerdings den direkten Kosteneffekt der Löhne zu haben.“<sup>183</sup>

---

<sup>182</sup> Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (2001): Wertschöpfung mit öffentlich geförderter Arbeit in Sachsen“, Nr. 12, Dresden

<sup>183</sup> Blien, U. et. al. (2001): Neue Bundesländer – Einflussfaktoren der Regionalentwicklung, KfW/IAB, Nürnberg

- **Agenturbezirk Jena bzw. Freistaat Thüringen:** Gefördert mit ABM- und SAM-Mittel findet seit November 2003 unter Federführung der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) Thüringen und in enger Zusammenarbeit mit den Regionalstellen der GFAW, den Regionalen Planungsgemeinschaften sowie den Gebietskörperschaften landesweit die Erfassung des Brachflächenpotenzials statt. Erfasst werden sämtliche Brachflächen mit einer Mindestgröße von 1.000qm im Innen- und 5.000qm im Außenbereich; Experten schätzen das landesweite Potenzial auf etwa 12.000ha. Ziel dieser Beschäftigung schaffenden Maßnahme ist es, ein effektives Brachflächenmanagement im Freistaat Thüringen Gewähr leisten zu können und damit die gewerbliche oder öffentliche Nachnutzung vorzubereiten.
- **Agenturbezirk Leipzig:** Im Rahmen der Umwidmung des Standortes des ehemaligen Chemiewerkes Eilenburg zum Industrie- und Gewerbegebiet „Kunststoff-Center“ wurde der in den Jahren 1915/16 in Stahlbetonweise erbaute Wasserturm Eilenburg saniert und in Teilen umgenutzt. Der 60 m hohe Turm war letztmalig im Jahr 1950 instandgesetzt worden und befand sich zu Sanierungsbeginn im Jahr 2000 in einem äußerst schlechten baulichen Zustand. Die Sanierung erfolgte 2000-2003 unter Einsatz von 18 ABM-Kräften durch ein bauausführendes Unternehmen als Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, koordiniert durch die Regiestelle des damaligen Arbeitsamtes Leipzig. Die Nachnutzung stellt sich wie folgt dar: Nutzung des unteren 500m³-Behälters als Löschwasser-Reservoir für das neu entstehende Gewerbe- und Industriegebiet am Wasserturm; Integration des Turmes in Maßnahmen des Artenschutzes des Umweltamtes Delitzsch und des Sächsischen Landschaftspflegeverbandes; kommerzielle Nutzung als Netzknoten-Station für die Telekommunikation. Für die Sanierung des Wasserturmes unter Beibehaltung des optischen Erscheinungsbildes als prägendes Wahrzeichen der Silhouette von Eilenburg sowie die Erhaltung des Wasserturmes als bedeutendes Bauwerk der Industriegeschichte am ehemaligen Chemie-Standort Eilenburg wurde der Sächsische Staatspreis für Baukultur 2004 verliehen.
- **Agenturbezirk Verden:** Das überregional bekannte und daher auch für die örtliche Tourismuswirtschaft wichtige Eisenbahnmuseum in der Samtgemeinde Bruchhausen-Vilsen wurde bzw. wird maßgeblich durch den Einsatz verschiedener Arbeitsförderinstrumente, darunter auch ABM, aufgebaut und betreut. Damit wurde ein Anziehungspunkt in diesem eher strukturschwachen Raum innerhalb des Agenturbezirks Verden geschaffen, der auch überregionale Besucherströme und damit kaufkräftige Nachfrage induziert.
- **Ostdeutschland:** Im Benehmen zahlreicher lokaler, regionaler und bundesweiter (arbeitsmarkt-)politischer Akteure wurden in den vergangenen Jahren umfangreiche ABM- und SAM-Mittel eingesetzt, um die materiellen Infrastrukturen in Ostdeutschland sukzessive zu verbessern und damit einen Beitrag zur Bewältigung des Transformationsprozesses in diesem Teil der Bundesrepublik zu leisten; beispielhaft seien nur die beiden nachfolgenden Aktivitäten aufgeführt.
  - Für die gemeinsam von Bund und Ländern getragenen Sanierungs- und Renaturierungsaufgaben in den ostdeutschen Bergbauregionen – insbesondere in Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt – wurden in der Vergangenheit auch umfangreiche ABM- und SAM-Mittel genutzt. Für den Zeitraum 2003-2007 haben sich Bund und Länder auf einen Finanzrahmen von insgesamt 1,7 Mrd. € verständigt, der in relevantem Umfang auch Mittel von vor 2004 bewilligten, längerfristig angelegten SAM enthält.



- Befragte TourismusexpertInnen gehen davon aus, dass zwischen ein Drittel und der Hälfte des gesamten Radwegenetzes in den neuen Bundesländern allein durch Beschäftigung schaffende Maßnahmen, vor allem ABM und SAM, entstanden ist. Damit konnten nachhaltige materielle Infrastrukturen aufgebaut werden, die insbesondere in den ansonsten strukturschwachen ländlichen Räumen Ostdeutschlands eine wichtige Basis für den Fahrradtourismus gelegt haben und allein aus den Mitteln der dortigen Gebietskörperschaften nicht zu schaffen gewesen wären.
- **Göttingen:** Nach einer Untersuchung von 2004 wurden im Jahr 2003 etwa die Hälfte der soziokulturellen Angebote in der Universitätsstadt Göttingen aus Mitteln der Arbeitsförderung (ABM, SAM) oder auf der Grundlage von aus BSHG finanzierten Maßnahmen getragen. Der in Göttingen etwa 2002 einsetzende Rückgang bei diesen maßgeblichen Finanzierungsgrundlagen hat bereits bei einigen Trägern dieser Angebote zum Personalabbau und zur Einstellung von Betreuungs- und Dienstleistungsangeboten geführt.

Abschließend sei darauf verwiesen, dass sich innerhalb des Untersuchungszeitraumes die Bedingungen für die Strukturwirksamkeit von ABM verschlechtert haben. Ursächlich dafür ist einerseits die Verringerung der Sachkostenförderung durch die Arbeitsagenturen und andererseits der sukzessive Rückgang der Länderkofinanzierung<sup>184</sup> von ABM, die nicht durch Finanzierungsbeiträge Dritter aufgefangen wurden.

---

<sup>184</sup> Vergleiche dazu ausführlich Abschnitt 2.2.4 sowie Anhang 1.

## 7 Zielerreichungsanalyse

### 7.1 Arbeitsmarktintegration

Die für den Einsatz von ABM relevanten Akteure formulierten zum Ziel der Arbeitsmarktintegration keine quantifizierten Ziele. Insofern erfordert die Zielerreichungsanalyse zunächst die Entwicklung eines eigenen Evaluationsmaßstabes, der wie folgt ausgestaltet sein soll:

- Erstens wird der Entwicklung der Bruttointegrationseffekte im Zeitverlauf nachgegangen, wobei dies mit Hilfe der Eingliederungsquote erfolgt. Aufgrund der starken Abhängigkeit dieses Indikators von maßnahmeexternen Einflussfaktoren<sup>185</sup> ist die Eingliederungsquote u.E. jedoch kein besonders geeigneter Evaluationsmaßstab. Letzteres gilt in Folge der großen Maßnahme- bzw. Instrumentenheterogenität auch für den Vergleich der Eingliederungsquote mit denjenigen anderer Förderinstrumente; selbst im Vergleich von ABM und SAM.
- Deshalb sollen zweitens die erreichten Nettointegrationseffekte bewertet werden, da die dafür angestellten mikroökonomischen Analysen ja gerade den Einfluss maßnahmeexterner Einflussfaktoren eliminieren und insofern genau die Maßnahmeeffekte herausarbeiten sollen.

Die Befunde der Zielerreichungsanalyse fallen bezüglich der Bruttointegrationseffekte von ABM wie folgt aus: Die Eingliederungsquote<sup>186</sup> in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lag bundesweit in 2002 bei 26,4% und in 2003 bei 21,8%; ist also zurück gegangen.<sup>187</sup> Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sind groß; während die Eingliederungsquote in den neuen Bundesländern in diesen Jahren 21,9% bzw. 18,3% betrug, lag diese in den alten Bundesländern bei 39,8% bzw. 32,4%.

Interessant: Während die Eingliederungsquote der Männer in Ostdeutschland sowohl 2002 (22,2%) als auch 2003 (19,6%) geringfügig über derjenigen der Frauen lag (21,5% bzw. 16,8%), konnten für Westdeutschland entgegen gesetzte Eingliederungsquoten der Geschlechter festgestellt werden; die der westdeutschen Männer belief sich in 2002 auf 36,1% und in 2003 auf 28,8%, die der Frauen waren mit 46,9% bzw. 39,7% jedoch deutlich höher.

Diese erreichten Eingliederungsquoten insgesamt wie auch im Vergleich mit anderen Förderinstrumenten zu bewerten, wäre jedoch weit gehend irreführend. So wiesen z.B. SAM in den Jahren 2002 und 2003 bundesweit zwar deutlich höhere Eingliederungsquoten auf als ABM; der konkrete Einsatz dieses Instrumentes und die Teilnehmendenzusammensetzung unterschieden sich jedoch vielfach von denjenigen bei ABM, wie die angestellten Analysen zeigen konnten. So ist die Zuweisungsdauer in SAM deutlich länger als bei ABM, die zugewiesenen Personen müssen weder langzeitarbeitslos noch dezidiert arbeitsmarktfremd sein, die Eigenbeteiligung der Träger an den Maßnahmekosten ist i.d.R. höher usw. Träger haben SAM vor diesem Hintergrund u.a. dann eingesetzt, wenn sie personelle Kontinuität und fachliche Qua-

---

<sup>185</sup> Mosley / Müller (2004) a.a.O.

<sup>186</sup> Vergleiche Abschnitt 6.1.6.

<sup>187</sup> Nach den jüngsten, vom Statistik-Service der Bundesagentur für Arbeit vorgelegten, Zahlen, schwankte die Eingliederungsquote der aus ABM ausgetretenen Teilnehmenden (Monatsaustritte Juli 2003 bis August 2004 zwischen 18% und 26%.

lifikation in Maßnahmen benötigen, beispielsweise in der Kinder- und Altenbetreuung, als Anleitungspersonal in Maßnahmen der Arbeitsförderung oder auch in der Verwaltung des Trägers selbst. Aus einer solchen Funktion in arbeitsmarktpolitischen Projekten erfolgt dann auch mit wesentlich höherer Wahrscheinlichkeit eine Übernahme in den Mitarbeiterstamm des Trägers oder aber in ausgegründete Betriebsteile.

Die mit ABM erreichten Bruttointegrationseffekte hängen also immer von der konkreten Maßnahmenausrichtung wie auch der Teilnehmendenzusammensetzung ab; z.B. dem Anteil besonders förderungsbedürftiger Personen, der – wie gezeigt – sowohl im Zeitverlauf Änderungen unterliegt, als auch im Vergleich der Arbeitsagenturen sehr unterschiedlich sein kann. Dabei ist die Alterszusammensetzung der ABM-Beschäftigten auch ein wichtiger Einflussfaktor: So wurden in Ostdeutschland in weitaus höherem Maße als in Westdeutschland Ältere über 50 Jahre in ABM zugewiesen. ABM sollten hier z.T. eher eine Brückenfunktion in den Ruhestand erfüllen, als in den allgemeinen Arbeitsmarkt führen. Den insgesamt größten Einfluss auf die erreichten Bruttointegrationseffekte hat jedoch, wie *Mosley* sowie *Müller* ermitteln konnten und durch unsere Analysen bestätigt wurde, die Arbeitsmarktlage. Die Eingliederungsquoten korrelieren mit dieser maßnahmeexternen Rahmenbedingung; je schwieriger die Arbeitsmarktlage insgesamt ist, desto schlechter sind auch die Chancen von ABM-Beschäftigten, eine Stelle im allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden.

Die mikroökonomischen Analysen konnten wegen des aufwändigen Verfahrens zwar nicht in einer identischen Differenzierung vorgenommen werden, wie die Eingliederungsbilanzen vorliegen. Ungeachtet dessen führten die im Projektverlauf angestellten mikroökonomischen Untersuchungen<sup>188</sup> zu außerordentlich interessanten Ergebnissen, die nachstehend – auch im Kontext der Befunde anderer aktueller mikroökonomischer Studien – bewertet werden sollen.

Zunächst ist festzustellen, dass die Differenz zwischen den Integrationswahrscheinlichkeiten der Gesamtgruppen ABM-Beschäftigte und Nicht-Teilnehmende langfristig zwar abnimmt, diejenige der Kontrollgruppe jedoch stets günstiger ausfällt. Anders die Ergebnisse bei Berücksichtigung regional konturierter Gruppen:

- In Ostdeutschland haben die ABM-Beschäftigten insgesamt zu keinem Zeitpunkt innerhalb des Beobachtungszeitraumes eine höhere Integrationswahrscheinlichkeit als die Nicht-Teilnehmenden. Hier spielt u.E. die schlechte Arbeitsmarktlage bei gleichzeitig intensivem Einsatz des Instrumentes die entscheidende Rolle, so dass die Frage eines möglicherweise überschrittenen Grenznutzenbereichs aufzuwerfen ist.
- In westdeutschen Regionen mit besserer Arbeitsmarktlage sind aber nach der hier vorgelegten Analyse langfristig positive Effekte der ABM zu verzeichnen. Dies deckt sich mit aktuellen Ergebnissen von *Caliendo et al.*: Während die Effekte hier in Ostdeutschland über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ebenfalls negativ sind, werden sie in Westdeutschland zum Ende des Untersuchungszeitraums hin insignifikant. Bei den Frauen im Westen der Republik wird zum Ende des Untersuchungszeitraums ein signifikant positiver Maßnahmeeffekt festgestellt. Ein solcher deutlich positiver Effekt für

---

<sup>188</sup> Vergleiche ausführlich Abschnitt 6.3.

Frauen ist in der hier vorgelegten mikroökonomischen Analysen ebenfalls für die Region IV/V festgestellt worden.

- Mithin gilt auch: Die für ABM-Beschäftigte insgesamt in der Bundesrepublik ermittelten schlechteren Nettointegrationseffekte gegenüber Nicht-Teilnehmenden werden durch die ostdeutschen Ergebnisse dominiert.

Angesichts der feststellbaren deutlichen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland hinsichtlich der Nettointegrationseffekte von ABM ist u.E., so gleich lautend auch *Caliendo et. al.*, ein Zusammenhang zur konkreten Implementation und Ausgestaltung der Maßnahmen anzunehmen. Nach den Ergebnissen der Implementationsanalysen sowie der Teilnehmenden- und Trägerbefragung ist einerseits die ABM-Zuweisungspraxis in den westdeutschen Agenturbezirken zielgruppenorientierter<sup>189</sup> und sind die Träger stärker auf das Ziel der Arbeitsmarktintegration fokussiert. Andererseits spielen in Ostdeutschland die Ziele Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit eine größere Rolle.

In den durchgeführten mikroökonomischen Untersuchungen zeigen sich darüber hinaus im Vergleich der einzelnen Jahre Veränderungen, von denen sowohl ABM-Beschäftigte als auch Nicht-Teilnehmende gleichermaßen betroffen sind: nämlich tendenziell eine abnehmende Arbeitsmarktintegration in den Jahren 2000 bis 2003. Dies lässt sich in Übereinstimmung mit den tendenziell sinkenden Eingliederungsquoten durch den Konjunkturverlauf erklären. Abweichend davon verläuft die Verweilzeitfunktion allerdings im Jahr 2004. Sie verharrt zunächst auf einem hohen Niveau der Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, sinkt dann aber relativ schnell ab, wobei auch in Ostdeutschland langfristig positive Effekte für die ABM-Beschäftigten festgestellt werden. Dieses Ergebnis ist auf Grund der unterschiedlichen Erhebungssystematik zwar nur begrenzt mit den Befunden für die Jahre 2000-2003 vergleichbar. Gleichwohl deutet dieser für 2004 heraus gearbeitete Befund auf den (rechnerisch-methodischen) Einfluss der in 2004 deutlich reduzierten ABM-Zuweisungsdauer hin,<sup>190</sup> zumal sich ein solcher Trend bereits in der Analyse für das Jahr 2003, wenn auch schwächer, andeutete. In diesem Kontext ist auch darauf hinzuweisen, dass die Alternativberechnung der Verweilzeitfunktionen ohne Berücksichtigung der ABM-Zeit generell gezeigt hat, dass die Beschäftigungsdauer in ABM ein wesentlicher Einflussfaktor für die geringeren Integrationswahrscheinlichkeiten ist.

Auch der auf den Eingliederungsbilanzen fußende Befund unterschiedlicher Integrationschancen von Frauen und Männern im Vergleich von Ost- und Westdeutschland fand in den hier vorgenommenen mikroökonomischen Untersuchungen Bestätigung.<sup>191</sup> In Ostdeutschland liegt die Integrationswahrscheinlichkeit bei Frauen unter derjenigen der Männer, in Westdeutschland, insbesondere in den Regionstypen III und IV/V, zeigen sich dagegen die umgekehrten Nettointegrationseffekte. Die Ursachen für diese unterschiedlichen Befunde

---

<sup>189</sup> Dies spiegelt sich angesichts problematischer statistischer Abgrenzungen in den vorliegenden Daten der Bundesagentur für Arbeit nicht vollumfänglich wider, zumal das sehr problematische und daher nur bedingt aussagekräftige Merkmal der Langzeitarbeitslosigkeit die Quoten der Einbeziehung besonders förderungsbedürftiger Personengruppen in ABM dominiert. Vergleiche dazu auch Abschnitt 7.5.

<sup>190</sup> Vergleiche Abschnitt 6.1.2.3.

<sup>191</sup> Dies könnte durchaus von arbeitsmarktpolitischer Steuerungsrelevanz sein, da die Eingliederungsquoten mit dem neuen DWH-Verfahren von der BA-Statistik nunmehr sehr zeitnah ermittelt werden können, mikroökonomische Untersuchungen hingegen nicht nur sehr zeit- und ressourcenaufwendig sind, sondern deren Ergebnisse auch erst mit einem größeren Timelag und selbst kaum flächendeckend zur Verfügung gestellt werden können.

lassen sich auf Grundlage der bisher durchgeführten Arbeiten nicht hinreichend erklären. Vermutet werden können auch hier Zusammenhänge zur Maßnahmen- und Teilnehmendenheterogenität. Die Vermittlungschancen für ältere Frauen, die in Ostdeutschland einen deutlich größeren Anteil an den ABM-Beschäftigten haben als in Westdeutschland, gelten im Vergleich zu älteren Männern in der Regel als besonders niedrig, bzw. die „kritische“ Altersgrenze, bei der Frauen von Arbeitgebern als „zu alt“ wahrgenommen werden, liegt niedriger als bei Männern. Aber auch der Maßnahmezuschnitt und die Zielsetzungen der ABM-Träger könnten hier eine Rolle spielen; arbeitsmarktferne Tätigkeiten wie die Gestaltung von Heimatstuben oder die Wiederbelebung alter Handwerkstechniken nehmen gerade bei ABM für Frauen in Ostdeutschland einen nicht unerheblichen Anteil ein.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich hinsichtlich der Nettointegrationseffekte von ABM in Westdeutschland langfristig positive Effekte zeigen, jedoch nicht in Ostdeutschland mit seiner sehr prekären Arbeitsmarktlage bei einem entsprechend größer dimensionierten und vielfach auch anders ausgerichteten Instrumenteneinsatz. Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass der wesentlich umfangreichere Einsatz von ABM in Ostdeutschland auf bestimmte Grenznutzen stößt. Daneben dürfte die stärkere Betonung der Ziele Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit sowie die unmittelbare soziale Integrationsfunktion von ABM in Ostdeutschland, welche die Maßnahmedurchführung prägen, ebenfalls limitierend auf die Nettointegrationseffekte wirken. Umgekehrt wirkt die angesichts der besseren sozioökonomischen Situation mögliche stärkere Berücksichtigung des Ziels der Arbeitsmarktintegration bei den Akteuren und die zielgruppenschärfere Zuweisungspraxis in Westdeutschland vermutlich in Richtung langfristig positiver Nettointegrationseffekte.

Eine Verbesserung der Nettointegrationseffekte wäre demnach in Ostdeutschland durch einen gezielteren Maßnahmezuschnitt und eine stärkere Fokussierung auf besonders förderungsbedürftige Personen mit konkret identifizierten individuellen Defiziten möglich. Ein solcher Förderansatz dürfte jedoch zugleich Konflikte mit anderen Zielen von ABM hervor rufen, wie etwa der Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten in relevantem Umfang, dem präventiven Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit oder auch der sozialen Stabilisierung. Vor diesem konfliktträchtigen Hintergrund dürfte es sinnvoller sein, Zielschwerpunkte von ABM je nach – auch in Ostdeutschland durchaus differenzierter – regionaler Situation fest zu legen; in Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit sollten die Ziele Marktersatz, Beschäftigungsfähigkeit in ihren sozial-gesundheitlich stabilisierenden Dimensionen und Strukturwirksamkeit in den Vordergrund gerückt werden, in Regionen mit besserer Arbeitsmarktsituation sollten die Arbeitsmarktintegration, Zielgruppeninklusion und Beschäftigungsfähigkeit in ihrer berufsfachlichen Dimension stärker gewichtet werden.

Für die westdeutschen Arbeitsmarktbezirke erscheint es demgegenüber notwendig, die enorme regionale und personengruppenbezogene Streubreite der identifizierten Brutto- und Nettointegrationseffekte im weiteren Untersuchungsverlauf genauer zu analysieren. Insbesondere die bessere Berücksichtigung der Teilnehmendenheterogenität und die Einbeziehung der Maßnahmenheterogenität in die mikroökonomischen Analysen kann zur Entwicklung begründeter Handlungsempfehlungen für die Zielgruppenorientierung und die Maßnahmenausgestaltung in den westdeutschen Arbeitsagenturbezirken beitragen.

## 7.2 Beschäftigungsfähigkeit

In Bezug auf das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit formuliert der Gesetzgeber, diese durch ABM zu erhalten oder wieder herzustellen. Damit ist dies das einzige ABM-Ziel, welches ansatzweise quantifiziert wurde; immerhin erlauben Befunde zur Beschäftigungsfähigkeit vor, während und nach der Maßnahme Aussagen zur Zielerreichung. Entsprechend der entwickelten Definition von Beschäftigungsfähigkeit und deren Operationalisierung in drei Dimensionen<sup>192</sup> ist der diesbezügliche Evaluationsmaßstab wie folgt zu fassen:

- Erstens sollten die berufsfachlichen und fachübergreifenden Kompetenzen der ABM-Beschäftigten während der Maßnahme gleich oder noch besser größer dem zuvor zu feststellbaren Zustand sein.
- Zweitens sollte die psychosoziale Befindlichkeit der Teilnehmenden während der ABM ebenfalls zumindest gleich oder sogar besser als vor Maßnahmebeginn sein.
- Drittens sollte auch der subjektiv von den ABM-Beschäftigten erfahrene Gesundheitszustand während der Maßnahme gleich oder besser als vor der ABM sein.
- Viertens sollten schließlich die vorstehend skizzierten Wirkungen nach Möglichkeit nachhaltig, d.h. auch nach Beendigung der Maßnahme zu verzeichnen sein.

Die Zielerreichungsanalyse hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit fällt bezogen auf die unmittelbar im Maßnahmeverlauf zu konstatierenden Effekte positiv aus; eine längerfristige Betrachtung zeigt demgegenüber ambivalente Wirkungen.

Ihre beruflichen Kenntnisse oder Fähigkeiten haben etwa zwei Drittel der ABM-Beschäftigten ganz oder zumindest teilweise ausgebaut. Für einen demgegenüber geringen Teil der Maßnahmeteilnehmenden trifft dies hingegen nicht zu, vor allem aufgrund von Überforderung bzw. Unterforderung durch die in den ABM auszuübenden Tätigkeiten. Die von den ABM-Beschäftigten subjektiv wahr genommene psychosoziale Befindlichkeit und der ebenso erfahrene Gesundheitszustand haben sich während der Maßnahme im Vergleich zum entsprechenden Zustand vor Maßnahmebeginn eindeutig verbessert. Einschränkend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass – wohl auch aufgrund der vielfach nicht gelungenen Einmündung in den allgemeinen Arbeitsmarkt – nach ABM-Austritt diesbezüglich wieder Rückschritte festgestellt werden müssen.

Angesichts dieser Befunde geht es u.E. insbesondere darum, bereits im Maßnahmeverlauf für klare individuelle Anschlussperspektiven zu sorgen, die sozialpädagogische Betreuung wie auch die Vermittlungsanstrengungen der Träger und der Arbeitsagenturen zu intensivieren und schließlich auch mehr Ehrlichkeit einkehren zu lassen.

---

<sup>192</sup> Vergleiche Abschnitt 6.6.1.

### 7.3 Strukturwirksamkeit

Hinsichtlich der Strukturwirksamkeit formulierten die für den ABM-Einsatz ausschlaggebenden Akteure keine quantifizierten Ziele. Die für eine Zielerreichungsanalyse daher eigentlich notwendige Entwicklung eines eigenen Evaluationsmaßstabes trifft jedoch, wie an anderer Stelle gezeigt werden konnte, bislang auf konzeptionelle Schwächen und datentechnische Restriktionen. Diese Probleme konnten im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht gelöst werden, auch wenn erste konzeptionelle Fortschritte zu verzeichnen sind.<sup>193</sup>

Auf der Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen<sup>194</sup> ist von folgenden lokal-, regional- und/oder strukturpolitische Effekten von ABM auszugehen:

- Sowohl in Ost- auch in Westdeutschland sind durch die Sachkostenförderung der Maßnahmen temporäre Nachfrageeffekte aufgetreten, die zum größeren Teil der Wirtschaft in den Durchführungsorten bzw. Durchführungsregionen zu Gute kamen.
- Der größte Teil der ABM beinhaltet nach den Ergebnissen von Träger- und Beschäftigtenbefragung sinnvolle Betätigungsfelder, so dass davon auszugehen ist, dass die Maßnahmen in relevantem Umfang entweder zum Erhalt, zur Verbesserung oder zum Aufbau materieller Infrastrukturen beigetragen haben oder aber der Bereitstellung immaterieller Betreuungs- und Dienstleistungsangebote dienen. Entsprechend den unterschiedlichen Maßnahme- und Trägerstrukturen sind dabei für Ostdeutschland in stärkerem Maße als für Westdeutschland auch nachhaltig strukturbildende Effekte zu konstatieren. Dagegen stehen in Westdeutschland, aufgrund der stärkeren Ausrichtung von ABM auf Zielgruppeninklusion und Arbeitsmarktintegration, vor allem temporäre Effekte für das Betreuungs- und Dienstleistungsangebot im Vordergrund.

Darüber hinaus konnte festgestellt werden, dass sich im Untersuchungszeitraumes 1999-2004 die fördertechnischen, v.a. finanziellen, Rahmenbedingungen für die Erreichung des Ziels der Strukturwirksamkeit sukzessive verschlechtert haben. Hauptsächlich verantwortlich dafür ist zum Einen die Verringerung der Sachkostenförderung durch die Arbeitsagenturen und zum Anderen der schrittweise Rückgang der Kofinanzierung von ABM durch die Bundesländer.

Im Kontext des hier in Rede stehenden Ziels der Strukturwirksamkeit von ABM sei nochmals hervorgehoben, dass es nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung war, zu analysieren, ob es die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung sein müssen, denen die Finanzierung lokal-, regional- und strukturpolitischer Aufgabe zufällt. Dazu sind in letzter Konsequenz politische Entscheidungen zu treffen.

---

<sup>193</sup> Vergleiche dazu Abschnitt 6.6.2.

<sup>194</sup> Vergleiche hierzu die Ergebnisse der Trägerbefragung (Abschnitt 6.4.2) ebenso wie die Befunde der ABM-Beschäftigtenenerhebung (Abschnitt 6.4.1).

## 7.4 Marktersatz

Die arbeitsmarktpolitischen Akteure verfügten bei diesem Ziel über keine einheitlichen Maßstäbe zum Einsatz von ABM im Verhältnis zur regionalen Arbeitsmarktsituation, nachdem es bis zur Einführung der regional verwalteten Eingliederungstitel zentrale Vorgaben zum Mitteleinsatz für die einzelnen Instrumente in der BA gegeben hatte. Mit der Neuordnung von ABM zum 1.1.2004 fordert der Gesetzgeber den Einsatz von ABM in von Arbeitslosigkeit besonders betroffenen regionalen Arbeitsmärkten, ohne den für angemessen gehaltenen Umfang zu quantifizieren. Allein in den erstmals 2004 zwischen den Arbeitsagenturen und den Regionaldirektionen abgeschlossenen Zielvereinbarungen findet sich mit dem Indikator „Bestand Marktersatz“ eine konkret quantifizierte Zielmarke.

Vor diesem – von den handelnden Akteuren offen gelassenen – Hintergrund, soll folgender Evaluationsmaßstab für die Zielerreichung beim Marktersatz angelegt werden, der auf Plausibilitätsüberlegungen beruht:

- Erstens sollte das Markersatzvolumen (geförderte Beschäftigte in ABM pro 1.000 Arbeitslose) in Regionen mit vergleichsweise hoher Arbeitslosigkeit größer sein, als in solchen mit geringer Arbeitslosigkeit sein.
- Zweitens wird davon ausgegangen, dass steigende Arbeitslosigkeit zu einem zunehmenden und sinkende Arbeitslosigkeit zu einem abnehmenden Marktersatzvolumen führen sollte.

Die beiden nachstehenden Übersichten 57 und 58 verdeutlichen mit Blick auf die bundesweiten Entwicklungen, dass

- im gesamten Untersuchungszeitraum das Marktersatzvolumen in Agenturbezirken mit überproportional hohen Arbeitslosenquoten auch überdurchschnittlich hoch war;
- im Zeitvergleich der Jahre 1999-2004 festzustellen ist, dass sich die vom Gesetzgeber geforderte Differenzierung des Marktersatzvolumens entsprechend der Arbeitsmarktlage sukzessive abgeschwächt hat; mithin Nivellierungstendenzen festzustellen sind;
- trotz steigender Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland wie auch in den meisten Agenturbezirken das Marktersatzvolumen zurück gegangen ist.

Bei einer Bewertung ist damit für den Zeitraum 1999-2004 bundesweit zweifelsfrei eine sinkende Zielerreichung hinsichtlich des Marktersatzziels zu konstatieren. Diese Einschätzung gilt für den genannten Untersuchungszeitraum auch für die zehn vertieft analysierten Agenturbezirke, auch wenn die jüngsten Entwicklungen 2003-2004 ein etwas differenziertes Bild zeigten.

Diese Entwicklung ist, angesichts der sich im Untersuchungszeitraum verschlechternden Arbeitsmarktsituation und dem vom Gesetzgeber vollzogenen Paradigmenwechsel, unter Effektivitätsgesichtspunkten kritisch zu bewerten; eine diesbezüglich ebenfalls erforderliche Effizienzdebatte ist an dieser Stelle jedoch noch nicht zu führen.







Wie mit den vorgenommenen Analysen gezeigt werden konnte, ist die sinkende Zielerreichung beim Marktersatz in erster Linie eine Konsequenz aus der Umsetzung des neuen Steuerungsmodells durch die Bundesagentur für Arbeit und ihre Gliederungen in Verbindung mit sehr restriktiven Haushaltsvorgaben. Die sinkende Akzeptanz von ABM bei diesem arbeitsmarktpolitischen Akteur wird von einigen, jedoch nicht allen diesbezüglich relevanten Akteuren geteilt: Während insbesondere die Arbeitslosen bzw. die ABM-Beschäftigten sowie zahlreiche der lokalen und regionalen Akteure das rückläufige Marktersatzvolumen angesichts der Arbeitsmarktlage nicht als angemessen betrachten, befinden sich die meisten Bundesländer mit ihrem Rückzug aus der ABM-Kofinanzierung offenbar in weitgehender Übereinstimmung mit den zentralen Akteuren in der Bundesagentur für Arbeit, die ABM nur noch eine marginale Bedeutung im Spektrum der arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumente zubilligen.

Daraus ist zu schlussfolgern, dass die dem neuen Steuerungsmodell der Bundesagentur für Arbeit innewohnende Logik und damit das Modell selbst zu modifizieren wären, wenn seitens der Politik eine situationsadäquate Zielerreichung beim ABM-Ziel des Marktersatzes angestrebt wird. Inwieweit die vom Gesetzgeber als vorrangig betrachtete Marktersatzfunktion von ABM durch andere Förderinstrumente ausgefüllt wird bzw. ausgefüllt werden kann, war im Rahmen des Auftrages nicht zu untersuchen. Gleichwohl: Insbesondere die Arbeitsgelegenheiten in ihren beiden Varianten (mit Mehraufwandsentschädigung bzw. in der Entgeltvariante) besitzen, wie die deskriptiv-statistischen Analysen und die Implementationsanalysen zeigten, ein entsprechendes Potenzial; ohne das die jeweiligen Vor- und Nachteile von ABM einerseits sowie Arbeitsgelegenheiten in ihren beiden Varianten andererseits untersucht werden konnten.

## **7.5 Zielgruppeninklusion**

Auch für dieses Ziel von ABM formulierten die arbeitsmarktpolitischen Akteure nur selten konkret quantifizierte Ziele. In den Arbeitsmarktprogrammen der Arbeitsagenturen für das Jahr 2004 findet sich zumindest der Hinweis, dass der Anteil schwer behinderter Menschen an den Eintritten in ABM auf 20% zu erhöhen ist.

Eine allgemeine Definition der im Rahmen von ABM als förderungsbedürftig zu charakterisierenden Personen findet sich in § 263 SGB III („Arbeitnehmer sind förderungsbedürftig, wenn sie arbeitslos sind und allein durch eine Förderung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme eine Beschäftigung aufnehmen können ...“), eine gewisse Konkretisierung liefert § 11 des Job-AQTIV-Gesetzes. Danach ist eine besondere Förderungsbedürftigkeit insbesondere bei Langzeitarbeitslosen, schwer behinderten Menschen, Älteren mit Vermittlungerschwernissen, Berufsrückkehrenden und Geringqualifizierten anzunehmen. Zwar ist darauf hinzuweisen, dass die Feststellung einer besonderen Förderungsbedürftigkeit eigentlich eine Bestandsaufnahme von individuellen Stärken wie Schwächen bzw. Vermittlungshemmnissen erfordert – eine solcher Evaluationsmaßstab kann jedoch in keinem Fall realisiert werden.

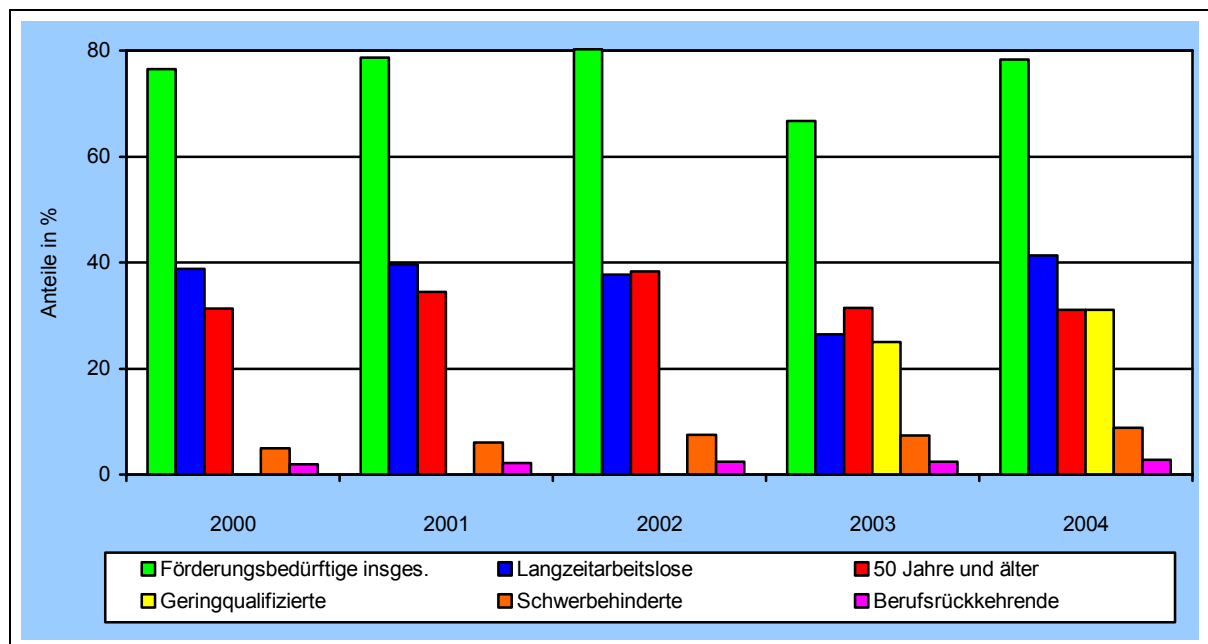
Angesichts dieser Ausgangssituation und mit Blick auf die realistischer Weise verfügbare Datenlage wurde der nachfolgender Evaluationsmaßstab angelegt:

- Erstens wird in einer vergleichsweise weiten Auslegung die Einbeziehung der gesetzlich als besonders förderungsbedürftig charakterisierten Personengruppen in ABM untersucht, wobei als Vergleichsmaßstab die Entwicklung von deren Anteil an allen ABM-Eintritten, also letztlich ein selbstreferenzieller Maßstab, zu Grunde gelegt wird.
- Zweitens wird, in der gleichen Weise, jedoch in einer strengeren Auslegung, der Inklusion von Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen in ABM ebenso nachgegangen wie der Integration von 24 Monate und länger Arbeitslosen.
- Schließlich wird drittens das für 2004 in den Arbeitsmarktprogrammen der Arbeitsagenturen verankerte Ziel des 20-prozentigen Anteils schwer behinderter Menschen in ABM untersucht.

Die Befunde der so konturierten Zielerreichungsanalyse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Der Gesamtanteil besonders förderungsbedürftiger Personen an den ABM-Eintritten ist im Untersuchungszeitraum 2000-2004 im Wesentlichen konstant geblieben. Dies gilt für Ost- und Westdeutschland gleichermaßen.
- Für das Jahr 2003 ist ein Einbruch beim Anteil der in ABM eingetretenen besonders förderungsbedürftigen Personen festzustellen, der so auch für die neuen und die alten Bundesländer zu konstatieren war. Dafür zeichneten in erster Linie die mit dem Job-AQTIV-Gesetz verbundenen Änderungen verantwortlich, die auch auf einen stärker präventiven Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentariums abzielten. In Folge stieg der Anteil von nicht langzeitarbeitslosen Arbeitslosen an allen Eintritten von 49% in 2002 auf 63,9% in 2003. Im Jahr 2004 wurde in dieser Hinsicht abermals um- bzw. wieder zurück gesteuert, so dass der Anteil nicht langzeitarbeitsloser Arbeitsloser an allen Eintritten wieder auf 49,9% fiel.

#### Übersicht 59 Anteil besonders förderungsbedürftiger Personen an den Eintritten in ABM 2000-2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

- Für die Gruppen der 50 Jahre und älteren Personen, der Geringqualifizierten sowie der Langzeitarbeitslosen ist das vorstehend skizzierte Entwicklungsmuster ebenfalls zu verzeichnen.
- Demgegenüber sind die Anteile der in ABM eingetretenen schwer behinderten Menschen und der Berufsrückkehrenden von 2000-2004 vergleichsweise kontinuierlich angestiegen. Während dies bei den schwer Behinderten sowohl für Ost- als auch Westdeutschland gilt, ist dies bei den Berufsrückkehrenden nur für die neuen Bundesländer festzustellen; in den alten Bundesländern verharrte deren Anteil an den ABM-Eintritten auf dem auch zuvor zu konstatierenden geringen Niveau.
- Zu vermerken ist darüber hinaus, dass der Anteil zuvor nicht arbeitsloser Personen an den ABM-Eintritten von 13% in 2000 auf 8,9% in 2004 zurück gegangen ist. Dies gilt, bei allerdings deutlichen Niveauunterschieden, für Ostdeutschland (2000: 9,1%; 2004: 5,6%) ebenso wie für Westdeutschland (2000: 24,3%; 2004: 18,1%).

Auf Arbeitslose mit **mehrfachen** – zwei und mehr – **Vermittlungshemmnissen** entfielen im Jahr 2004 bundesweit 31,1% aller Eintritte in ABM, im Jahr 2003 waren es demgegenüber erst 22,5%. Die entsprechenden Werte für Ostdeutschland (2004: 32,8%; 2003: 22,3%) und Westdeutschland (2004: 24,7%; 2003: 23,4%) weichen in 2004 erheblich voneinander ab, so dass die prozentual stärkere Berücksichtigung dieser besonders förderungsbedürftigen Personengruppe im letzten Jahr des Untersuchungszeitraumes vor allem auf die Umsteuerungen in den neuen Bundesländern zurück zu führen ist.

Personen mit einer **Arbeitslosigkeit von 24 Monaten und länger** stellten in 2000 einen Anteil von 12,1% an allen Eintritten in ABM. In den Jahren 2001 (13,4%) und 2002 (13,2%) nahm dieser Anteil nur geringfügig zu, um in 2003 in Zusammenhang mit den aus dem Job-AQTIV-Gesetz resultierenden Umsteuerungen auf 9,6% zu sinken. In 2004 wurde der Anteil dieser Personengruppen an den ABM-Eintritten wieder auf 21,4% erhöht und lag damit deutlich über dem Niveau zu Beginn des Untersuchungszeitraumes.<sup>195</sup> Diese Grundtendenz gilt in erster Linie für die neuen Bundesländer: Die entsprechenden Anteile beliefen sich in Ostdeutschland auf 12,7% (2000) bzw. 25,7% (2004), in Westdeutschland jedoch auf 10,3% (2000) bzw. 9,5% (2004). In diesen Werten kommt auch die deutlich stärkere Betroffenheit der neuen Bundesländer von besonders lang anhaltender Arbeitslosigkeit zum Ausdruck. Zu dieser Entwicklung dürfte auch die seit Beginn 2004 geltende „Karenzzeit“ von drei Jahren mit beitragen, die einzuhalten ist, bevor eine Person erneut in ABM zugewiesen werden kann

Der Anteil von **schwer behinderten Menschen** an den ABM-Eintritten konnte von 7,4 % in 2003 nur auf 8,8 % in 2004 gesteigert werden. Die angestrebte Zielmarke von 20 % wurde damit deutlich verfehlt. Dabei konnten Ostdeutschland und Westdeutschland in etwa vergleichbare Beiträge zur zumindest temporären Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für diese besonders förderungsbedürftige Personengruppe leisten.

Bewertend kann insgesamt konstatiert werden, dass die Zielerreichung von ABM hinsichtlich der Integration besonders förderungsbedürftiger Personengruppen im Untersuchungszeit-

---

<sup>195</sup> Eine ähnliche Sprache spricht die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in ABM: Diese lag in 2003 bei 11 Monaten, in 2004 waren es hingegen 16,1 Monate.

raum 2000-2004 anhaltend hoch war und die Zielgruppeninklusion, nach den Rückschritten im Jahr 2003, wieder zugenommen hat. Diese Einschätzung gilt bundesweit sowie in besonderem Maße für die neuen Bundesländer; und dürfte sowohl aus den veränderten gesetzlichen Förderbedingungen resultieren wie auch aus stärker zielgruppenorientierten Zuweisungen seitens der Arbeitsagenturen.

Angesichts der insgesamt rückläufigen ABM-Teilnehmendenzahlen ist die Anzahl der mittels ABM unterstützten besonders förderungsbedürftigen Personen gleichwohl zurück gegangen: Deren Zahl belief sich 2000 noch auf 203.000 Eintritte, 2001 waren es 153.100, 2002 noch 130.500 und 2003 sogar nur noch 97.900. In 2004 erhöhte sich diese Zahl wieder auf 119.700 ohne das die früheren Werte auch nur annähernd erreicht wurden. Damit konterkariert letztlich die schwächer werdende Zielerreichung beim Marktersatz die etwas besser werdende Zielerreichung bei der Zielgruppeninklusion in negativer Weise.

Darüber hinaus soll an dieser Stelle die sehr unterschiedliche Einbeziehung von Jugendlichen unter 25 Jahren in ABM problematisiert werden. Deren Anteil an den ABM-Eintritten erhöhte sich bundesweit von 9,2% in 2000 über 10,8% in 2002 auf 15,6% in 2004. Die entsprechenden Werte für Ostdeutschland (4,7%, 4,9% bzw. 8,1%) und Westdeutschland (28,9%, 33,3% bzw. 44%) bewegten sich auf einem sehr unterschiedlichen Niveau. Wenngleich die Sicht der Akteure vor Ort bei der Zielgruppenausrichtung von ABM respektiert werden soll, ist gleichwohl die Frage aufzuwerfen, ob ABM – als letztlich arbeitsmarktpolitische Ultima Ratio – das inhaltlich, sozialpädagogisch, psychologisch wie auch fördertech-nisch geeignete Förderinstrument für diese Personengruppe ist. An die Problemlagen dieser vielfach schulmüden Jugendlichen angepasste Modifizierungen des neuen Fachkonzeptes Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit wären u. E. die günstigere Variante zur Befriedigung der Unterstützungsbedarfe dieser Personengruppe.

Aus methodischer Sicht bleibt hinzuzufügen, dass die Abbildung der besonderen Förderungsbedürftigkeit auf der Grundlage aggregierter Zuordnungen zu bestimmten Personengruppen der Realität vielfach zwar nahe kommen dürfte, gleichwohl erforderliche Verfahren der individuellen Feststellung im Rahmen eines qualifizierten Fallmanagements nicht ersetzen kann. Für Zwecke der Evaluation wie auch der Steuerung des Instrumenteneinsatzes sind diesbezüglich verbesserte statistische Abgrenzungs- und damit Abbildungsmöglichkeiten anzuraten.

## **7.6 Ergänzende Bemerkungen zur Zielerreichungsanalyse**

Ergänzend zu den vorstehenden Untersuchungen zur Zielerreichung ist festzustellen, dass sich einige der mit ABM verfolgten Ziele weitgehend konfliktfrei zueinander verhalten. Dies gilt insbesondere für die Wechselwirkungen zwischen den Intentionen Zielgruppeninklusion und Beschäftigungsfähigkeit, Marktersatz und Beschäftigungsfähigkeit, Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktintegration sowie Beschäftigungsfähigkeit und Strukturwirksamkeit, da deren wechselseitige Optimierung vielfach der Qualität der Maßnahmedurchführung unterliegt. Demgegenüber bestehen, den vorliegenden Befunden zu Folge, vor allem zwischen den Zielen Marktersatz und Arbeitsmarktintegration sowie Zielgruppeninklusion und Arbeitsmarktintegration Konflikte. Inwieweit diese Zielkonflikte durch eine veränderte Maßnahme-

gestaltung vermieden oder zumindest verringert werden können oder aber systematischen Charakter tragen, wird im weiteren Projektverlauf zu untersuchen sein.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass eine gute Zielerreichung bei einem ABM-Ziel durch eine schlechte Zielerreichung bei einem anderen Ziel konterkariert werden kann: Für den Untersuchungszeitraum 1999-2004 muss diesbezüglich festgestellt werden, dass die Zielgruppeninklusion im Zeitverlauf zwar zugenommen hat, diese positive Entwicklung jedoch durch den deutlichen Rückgang bei Teilnehmerbeständen konterkariert wurde, so dass die absolute Zahl der mit ABM unterstützten besonders förderungsbedürftigen Personen zurück gegangen ist.

## 8 Effizienzanalyse bzw. Kosten-Nutzen-Betrachtungen

Anders als in der Effektivitätsanalyse wird in der Effizienzanalyse nicht danach gefragt, in welchem Umfang die mit Beschäftigung schaffenden Maßnahmen intendierten Ziele erreicht wurden. Für eine gesamtwirtschaftliche Effizienz vergleicht man vielmehr den Aufwand mit allen bewirkten Nutzen und Kosten, gleichgültig ob sie sich explizit als Ziele in den Gesetzestexten oder als Intentionen der Akteure vor Ort finden oder nicht. Daraus ergibt sich als Folge ein Nettoertrag, der positiv oder negativ sein kann: Die zumeist positive Summe der saldierten Wirkungen kann den Ressourceneinsatz übersteigen (positiver Nettoertrag) oder nicht erreichen (negativer Nettoertrag). Das Vorzeichen allein (positiv oder negativ) besagt allerdings noch nicht, ob der Mitteleinsatz effizient ist oder ob eine andere Mittelverwendung höhere Erträge erbrächte. So kann – wenn tatsächlich alle gesellschaftlichen Kosten und Nutzen erfasst sind – aus einem negativen Vorzeichen gefolgert werden, dass die Ressourcen nicht effizient verwendet werden und dass nach anderen Einsatzvarianten gesucht werden sollte. Doch bei einem positiven Vorzeichen könnten mit den Ressourcen bei anderer Verwendung u.U. noch höhere positive Nettoerträge erzielt werden. Insofern wäre der Vergleich mit anderen Einsatzmöglichkeiten angebracht.

In einer Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) wird nach *Mishan* oder auch *Hanusch* deshalb der Nettoertrag von Alternativen verglichen, im einfachsten Fall der Ertrag, der mit einer Maßnahme erzielt wird, im Vergleich zum Ertrag ohne eine solche Maßnahme.<sup>196</sup> Ein solcher (Mindest-)Vergleich ist für eine KNA zwingend. Der Vergleich mit anderen Handlungsalternativen bleibt dabei immer als weitere Berechnungsmöglichkeit bestehen.<sup>197</sup>

### 8.1 Methodische Vorbemerkungen

Das Augenmerk gilt in einer **Kosten-Nutzen-Analyse** (KNA) nicht nur den arbeitsmarktbezogenen Zielen und Zielbündeln (Arbeitsmarktintegration, Beschäftigungsfähigkeit, Strukturwirksamkeit, Marktersatz, Zielgruppenerreichung), sondern allen positiven und negativen Wirkungen (Nutzen und Kosten), die auf den ABM-Einsatz zurückzuführen sind, unabhängig von den intendierten Zielen. Die Gegenüberstellung aller Nutzen (Erträge) und Kosten einschließlich der Maßnahmenkosten selbst erlaubt eine Gesamtbewertung des Einsatzes und einen Vergleich mit der Situation, die ohne einen solchen Einsatz gegeben wäre.

Für eine KNA ist es erforderlich,

- erstens die Wirkungen möglichst vollständig, zumindest aber die wichtigsten Wirkungen zu erfassen
- und zweitens diese positiven und negativen Wirkungen dadurch einer leichteren Abwägung zugänglich zu machen, dass sie soweit möglich nicht nur quantifiziert und qualitativ

---

<sup>196</sup> Vergleiche Mishan, E. J. (1976): Cost-Benefit-Analysis. 2nd. Ed., New York und Hanusch, H. (1987): Nutzen-Kosten-Analyse. München

<sup>197</sup> Ohne einen Vergleich von Handlungsalternativen kann man – vereinfacht gesagt – nur feststellen, wie der Netto-Ertrag einer Handlung oder Maßnahme ist. Man kann aber nicht ohne weiteres sagen, welche Kosten und Erträge die Unterlassung der Handlung / Maßnahme oder eine andere Handlung / Maßnahme demgegenüber hätte.



bewertet sondern auch monetarisiert werden. Dies bedeutet die Abbildung von Kosten und Nutzerträgen in einer gemeinsamen Dimension und Maßeinheit (Geldeinheiten) und damit die Möglichkeit der leichteren Vergleichbarkeit.

Je weiter gehend diese Anforderungen einer KNA eingelöst werden können, umso mehr tragen sie zu einer Objektivierung der Entscheidungsgrundlagen für die politisch Verantwortlichen bei. Eine KNA ist somit eine Hilfe für die Entscheidungsfindung, kann die Entscheidung selbst aber nicht ersetzen, da eine vollkommene Monetarisierung ohne weiteren Abwägungsbedarf nur in Ausnahmefällen erreicht werden kann. Mit einer KNA sind darüber hinaus eine Reihe methodischer Probleme verbunden, die hier nicht erörtert, aber doch in ihrer Relevanz für die Bewertung erwähnt werden sollen.

Die Erfassung der Wirkungen erweist sich auf den zweiten Blick als komplizierter als man dies zunächst vielleicht vermutet. Denn es reicht nicht aus, Wirkungen nur zu benennen, sie müssen in einem komplexen Wirkungszusammenhang isoliert werden, d.h. es müssen z.B. additive, kumulative oder gegenläufige Wirkungen berücksichtigt werden. Dies verweist bereits darauf, dass die Wirkungen nicht immer und überall dieselben sein werden, sondern in Abhängigkeit von Umfeldkonstellationen und entsprechenden Wechselwirkungen variieren werden.

Wenn Wirkungen bekannt sind, ergibt sich oft das Problem, sie zu quantifizieren. So reichen die Ergebnisse von Fallbeispielen zwar u.U. für den Nachweis der Existenz von einzelnen Wirkmechanismen aus. Inwieweit eine Generalisierung möglich ist und bei welchen Bedingungen das geschehen kann, ist jedoch häufig ungeklärt.

Quantifizierte Wirkungen müssen bewertet werden. Ein objektiver Bewertungsmaßstab ist subjektiven Bewertungen vorzuziehen. Bei allen grundsätzlichen Problemen der Erreichbarkeit von Objektivität sind gesellschaftliche Wertmaßstäbe besser als rein subjektive Bewertungen. Als Annäherung können zunächst Marktpreise verwendet werden. Diese müssen jedoch teilweise korrigiert werden, da es keine Gleichgewichtspreise gibt, teilweise müssen sie durch Schattenpreise ersetzt werden, wo keine Marktpreise vorhanden sind. Neben den gesellschaftlichen müssen jedoch auch die individuellen (subjektiven) Wirkungen reflektiert werden. Denn wenn das gesellschaftliche Problem anhaltender Arbeitslosigkeit bei den betroffenen Personen zu einer Einschränkung der Lebensqualität führt, so ist die Entlastung durch ABM als Nutzenzugewinn bei den Teilnehmenden zu erkennen und anzuerkennen; mithin nicht mit Null zu bewerten. Für die Bewertung solcher Entlastungseffekte kommen eine Reihe unterschiedlicher Bewertungsverfahren in Frage.<sup>198</sup> Ziel ist in jedem Fall die möglichst weit gehende Monetarisierung der quantifizierten Wirkungen.

Ferner sind Wirkungen danach zu unterscheiden, ob sie einmalig oder über einen längeren Zeitraum laufend oder wiederkehrend auftreten. Sie können auch verzögert zum Tragen

---

<sup>198</sup> Vergleiche dazu beispielsweise:

Marggraf, R. / Streb, S. (1997): Ökonomische Bewertung der natürlichen Umwelt. Theorie, politische Bedeutung, ethische Diskussion, Heidelberg und Berlin

Endres, A. / Holm-Müller, K. (1998): Die Bewertung von Umweltschäden. Theorie und Praxis sozioökonomischer Verfahren, Stuttgart u.a.

Getzner, M. (1999): Die monetäre Bewertung der Natur aus Sicht der ökologischen Ökonomie, In: Jahrbuch Ökologische Ökonomie, Bd.1, Marburg, S. 219-242

kommen, z.B. wenn Qualifizierungen sich erst nach Abschluss der Maßnahme auswirken können. Und die direkten Wirkungen können indirekte Wirkungen nach sich ziehen. Dies alles verweist darauf, dass die Abgrenzung des Zeitraums wichtig ist, in dem man Effekte der Maßnahmen unterstellt und untersucht. Damit verbunden ist das Problem der Diskontierung künftiger Kosten und Nutzerträge.<sup>199</sup>

Schließlich wird mit ABM auch die Verteilung von Einkommen berührt. Diese spielt in einer KNA streng genommen keine Rolle. Hier wird jedoch der Standpunkt vertreten, dass diese Wirkung im Anschluss aus zwei Gründen mitbedacht werden sollte: Erstens können aus der Einkommensverteilung gravierende soziale und politische Probleme resultieren, die man nicht negieren kann. Außerdem werden die politischen Entscheidungsprozesse von der Verteilung der Kosten und Nutzerträge stark beeinflusst, insbesondere wenn die Haushalte des eigenen Zuständigkeitsbereichs der politischen Entscheidungsträger und der beratenden öffentlichen Institutionen berührt werden. Die politische Entscheidungsfindung wird häufig von partial-fiskalischen Überlegungen geprägt.

Während die Verteilung von Kosten und Nutzen monetär prinzipiell nachgezeichnet werden kann, erscheint eine objektive Bewertung dieser Verteilung jedoch ausgeschlossen. Hier endet die Entscheidungshilfe einer KNA für die Politik. Die KNA nimmt bewusst einen Standpunkt ein, der über die Partialinteressen hinausgreift. Im Falle gesamtwirtschaftlicher Nettoerträge können jedoch Verhandlungsspielräume aufgezeigt werden, so dass Kosten und Nutzen nicht allzu einseitig verteilt werden, um so das Gemeinwohl nicht zu gefährden.

Die Grundzüge einer KNA und die damit verbundenen methodischen Probleme verweisen bereits darauf, dass ein allzu einfaches Bewertungsverfahren zur Beurteilung der Effizienz von ABM fragwürdig ist, dass eine vom Anspruch her umfassende Bewertung erforderlich ist, und dass vermutlich kontextabhängige Differenzierungen in der Beurteilung des Instruments angebracht sind.

**Kosten-Nutzen-Analyse und Kosten-Nutzen-Betrachtung:** Derzeit gibt es keine umfassende KNA für ABM. Hier steht man vor noch ungelösten methodischen und Datenproblemen, die mit den verfügbaren Ressourcen zweifelsohne auch hier nicht gelöst werden konnten. Zwar gibt es derzeit eine Reihe von Arbeiten, die sich mit Einzelaspekten der Kosten und Nutzerträge auseinander setzen; ihre Zusammenführung ist aber noch nicht möglich.<sup>200</sup>

Ziel im Modul 1c ist deshalb zunächst eine Systematisierung der Wirkungen, die Prüfung von Möglichkeiten ihrer Erfassung sowie eine zunächst grobe Bewertung, wo dies möglich ist. Um den qualitativen Unterschied zu einer KNA zu verdeutlichen, wird hierfür der Begriff „Kosten-Nutzen-Betrachtung“ (KNB) verwendet. Ein großer Teil der genannten methodi-

---

<sup>199</sup> Dazu etwa Hampicke, U. (1992): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Naturschutzes in Berlin. Land-schaftsentwicklung und Umweltforschung, Bd. 35, S. 545ff.

<sup>200</sup> Eine ausführlichere Auseinandersetzung mit den Anforderungen an eine KNA im Zusammenhang mit ABM liefern

Schmid, G. / Schömann, K. / Schütz, H. (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik – Ein analytischer Bezugs-rahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, wzb-discussion paper FS I 97-204.

Vergleiche dazu auch Schöning, W. (2001): Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpoli-tik. WSI-Mitteilungen 9/2001.

schen Probleme muss dabei zunächst außer Acht bleiben. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird versucht werden, sich der KNA weiter anzunähern. Bereits eine KNB kann jedoch für die politische Bewertung der arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien Hilfestellungen geben.

Die Forschungsstrategie der vorliegenden KNB besteht darin, ausgehend von einem Kosten- und potenziellen Wirkungsrastrer (positive und negative Effekte), die bereits vorliegenden Einzelaspekte aufzugreifen, zu überprüfen, in geeigneter Weise zusammenzuführen sowie die verbleibenden Lücken zu identifizieren und daraus weiteren Forschungsbedarf zu formulieren. Wo möglich sollen durch eigene Beispiele Kosten- und Nutzen-Aspekte verdeutlicht und beispielhaft Größenordnungen dafür benannt werden.

In einem ersten Schritt werden die Maßnahmekosten sowie die positiven und negativen Effekte systematisiert, mit denen bei ABM zu rechnen ist. Anschließend wird geprüft, wo bereits Ergebnisse über Methoden, Daten und empirische Befunde vorliegen. Untersuchungen zu einigen Effekten werden referiert, zunächst eine Arbeit zu den gesamtfiskalischen Budgeteffekten von ABM / SAM, dann jeweils eine zu intendierten und zu nicht-intendierten Wirkungen. Eine geschlossene Darstellung wird für den Abschlussbericht 2006 angestrebt.<sup>201</sup>

## 8.2 Kosten- und Wirkungsrastrer von ABM

Ausgangspunkt der Überlegungen sind zunächst – bezogen auf den Zeitraum 2000-2004 – die Kosten, die mit der ABM-Durchführung verbunden sind. Diese müssen durch die Nutzertträge, die von ABM ausgehen, zumindest kompensiert, besser überkompensiert werden.

**1. Fiskalische Maßnahmekosten:** Grundlage der fiskalischen Maßnahmekosten sind die in der folgenden Übersicht dargestellten Brutto-Maßnahmekosten der verschiedenen Akteure. Diese Kosten sind um die durch ABM vermiedenen Kosten der Arbeitslosigkeit zu bereinigen. Außerdem sind die direkten und indirekten fiskalischen Erträge zu berücksichtigen, die mit ABM verbunden sind. Der Saldo aus den drei Komponenten der fiskalischen Wirksamkeit, d.h. die fiskalischen Netto-Kosten, ist als Minimum dessen zu bezeichnen, was durch positive Wirkungen aus ABM zu kompensieren ist.

**Übersicht 60      Komponenten der fiskalischen Maßnahmekosten**

Brutto-Maßnahmekosten	Vermiedene fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit	Fiskalische Erträge aus ABM
Lohnkostenzuschüsse verstärkte Förderung für ABM zu zahlende Sozialversicherungsbeiträge Förderung der Länder u.a. Dritter Lohn- und Sachkosten der Träger Darlehen	Arbeitslosengeld Arbeitslosenhilfe entfallende Sozialversicherungsbeiträge eingesparte Sozialhilfe eingespartes Wohngeld	Lohn- und Einkommensteuer indirekte Steuern induzierte Sozialversicherungsbeiträge

<sup>201</sup> Damit soll allerdings nicht versprochen werden, dass die methodischen Probleme einer KNA von ABM bis dahin gelöst werden können.

**2. Wirkungsraster:** Ausgangspunkt der Überlegungen zu den potenziellen Wirkungen von ABM ist eine Systematisierung von *Koße et al.*, die in der nachfolgenden Übersicht modifiziert wurde. Dabei wird zwischen intendierten und nicht-intendierten Wirkungen unterschieden. Erstere werden differenziert, indem sie in Verbindung zu allgemeinen oder spezifischen Zielen gesetzt werden. Die nicht-intendierten Wirkungen werden in positive und negative Effekte unterschieden.

**Übersicht 61      Potenzielle Wirkungen von ABM**

Gesetzlich intendierte Wirkungen allgemeiner Art (Arbeitsmarkt-Effekte)	Gesetzlich intendierte Wirkungen spezifischer Art (Güter und Dienstleistungen)	Positive Nebenwirkungen (nicht-intendierte Effekte), z.B.	Negative Nebenwirkungen (nicht-intendierte Effekte), z.B.
Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt	Verbesserung der sozialen Infrastruktur	Volkswirtschaftliche oder lokalökonomische Wertschöpfungseffekte	Verdrängungs- und Substitutionseffekte
Förderung von Personen mit besonderen Vermittlungsschwierigkeiten	Förderung von Arbeiten im öffentlichen Interesse	Psychische Stabilisierungseffekte	Mitnahmeeffekte
Förderung zusätzlicher Arbeiten	Umweltschutz	Soziale Inklusions- und Kohäsionseffekte	Zweckentfremdungseffekte*
Arbeitsmarktentlastung	Angebotsverbesserung des Breitensports	Erhalt und Verbesserung von (Schlüssel-) Qualifikationen	Stigmatisierungseffekte
Schaffung von Dauerarbeitsplätzen	Angebotsverbesserung freier Kulturarbeit		Maßnahmekarrieren
Berufliche Stabilisierung und Qualifizierung	Denkmalschutz und Denkmalpflege		Sozialisation arbeitsmarktferner Verhaltens- und Qualifikationsmuster
	Städtebauliche Erneuerung		Locking-in-Effekte**
	Wohnumfeldverbesserung		Ashenfelter's Dip***
	Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur		
	Verbesserung der touristischen Infrastruktur		

Quelle: nach Koße/Luschei/Schmitz-Mandrela/Trube/Weiß 2003, S. 7; abgewandelt

Die allgemeinen Ziele beziehen sich dabei im Wesentlichen auf intendierte Arbeitsmarktwirkungen. Die gesetzlich intendierten Wirkungen spezifischer Art betreffen die realen Wirkungen, die mit ABM verbunden sind bzw. sein können, die Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Sie sind durch die Definition der gesetzlich seit 2004 neu umrissenen Einsatzgebiete von ABM und der in diesem Instrument aufgegangenen SAM bestimmt.

Unter den Nebenwirkungen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass außerhalb der im Gesetz und von den handelnden Akteuren vorgesehenen und beabsichtigten Wirkungen noch weitere Effekte auftreten. Unter den positiven Nebenwirkungen sind explizit die induzierten fiskalischen und parafiskalischen Effekte genannt, die einer schlichten Ausgabenbetrachtung gegenüberzustellen sind. Sie spielen für die Ermittlung der tatsächlichen Kosten eine große Rolle. Mit den negativen Nebenwirkungen werden Kritikpunkte aufgegriffen, die häufig gegenüber ABM vorgebracht werden: Verdrängungs-, Substitutions- und Mitnahmeeffekte, „Förderkarrieren“, Stigmatisierung, arbeitsmarktferne Sozialisation, nachlassende Such- und Bewerbungsanstrengungen.

**3. Wirkungsebenen und Verteilung:** Die Systematisierung der Wirkungen nach *Koße et al.* wird hier um eine weitere, quasi quer liegende, Dimension der Inzidenz ergänzt. Sie bezieht sich darauf, wo und bei wem die Effekte auftreten. Unterschieden wird nach folgenden Gruppen:

- Individuen, insbesondere ABM-Beschäftigte bzw. zuvor Arbeitslose;
- Organisationen, z.B. Träger, Kommunen, Länder, Bund, Sozialversicherung;
- Regionen, z.B. die Region der Maßnahme und andere Regionen;
- Gemeinschaft, z.B. Gesellschaft, Volkswirtschaft.

Mit dieser Unterscheidung können erstens die Verteilungswirkungen berücksichtigt werden, die im politischen Aushandlungsprozess von großer Wichtigkeit sind. Zweitens wird deutlich, dass das entwickelte Wirkungsrastrer implizit verschiedene Ebenen der Kosten-Nutzen-Relationen enthält. So sind etwa unter den „psychischen Stabilisierungseffekten“ Wirkungen sowohl auf der individuellen Ebene (Zugewinn an Lebensqualität) als auch auf der gesellschaftlichen Ebene (z.B. vermiedene Krankheitskosten) zu berücksichtigen. Drittens werden damit teilweise auch Probleme der Erfassung, Quantifizierung und Bewertung von Effekten sortiert. Auf der Ebene der Individuen etwa ist häufig mit weichen Bewertungsverfahren vorlieb zu nehmen.

Zusammengefasst ergeben die Überlegungen zur Systematisierung von Kosten und Nutzen aus ABM folgendes Erfassungsschema:

**Übersicht 62      Erfassungsschema für die Verteilung der Kosten und Nutzen von ABM**

	Fiskalische Brutto-Kosten	Vermiedene fiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit	Induzierte fiskalische Kosten und Erträge	Arbeitsmarkt-Effekte	Gesetzlich intendierte Wirkungen spezifischer Art	Positive Nebenwirkungen	Negative Nebenwirkungen
Bund	x	x	x	x	x	x	x
Länder	x	x	x	x	x	x	x
Kommunen	x	x	x	x	x	x	x
Bundesagentur für Arbeit	x	x	x	x			
Sozialversicherung			x				
Träger	x					x	
ABM-Beschäftigte				x	x	x	x
Sonst. Erwerbspersonen				x	x	x	x
Sonst. Bevölkerung					x	x	x
x Akteur / Gruppe wird tangiert							

### 8.3 Ergebnisse der bisherigen Kosten-Nutzen-Betrachtung

Für die einzelnen Positionen des Wirkungsrasters sollen im Laufe der Untersuchung Ergebnisse zu Einzeleffekten zusammengetragen werden. Es muss geprüft werden, inwieweit sie miteinander kombiniert werden dürfen ohne methodische Probleme, etwa Mehrfachzählungen, aufzuwerfen. Der erste Schritt ist das Zusammentragen von bisherigen Untersuchungen und Fallbeispielen zu einzelnen Wirkungen.

Im Folgenden wird hierzu zunächst auf die fiskalischen Effekte abgestellt. Dies ist im Auftrag gefordert und stellt für die politischen Entscheidungsträger u.U. einen zentralen Baustein für ihre Meinungsbildung dar. Anschließend werden Beispiele

- zu den Effekten aus Sicht einer Kommune,
- zu den umweltpolitischen Effekten einer ABM (intendierte Wirkungen) und
- zu den indirekten Wirkungen von ABM im Gesundheitswesen (nicht-intendiert)

dargestellt, um einen Eindruck von der KNB zu geben. Im Verlauf der weiteren Arbeit sollen diese Beispiele ergänzt und die einzelnen Wirkungsbewertungen zusammengeführt werden. Dafür wird dann der Begriff „Kosten-Nutzen-Analyse“ verwendet.

#### 8.3.1 Gesamtfiskalische Effekte von ABM

Ausgangspunkt der KNB ist eine Arbeit zu den gesamtfiskalischen Budgeteffekten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, in welcher der Rahmen für eine umfassende Kosten- und Nutzen-Analyse thematisiert wird, ehe dann empirisch die Budgeteffekte dargestellt werden.<sup>202</sup> Als Ergebnisse aus dieser Untersuchung seien festgehalten:

1. Für das Jahr 1999, das erste Jahr unseres Untersuchungszeitraums, werden für ABM fiskalische Selbstfinanzierungsquoten zwischen 87% (Ostdeutschland) und 95% (Westdeutschland) ermittelt. Sie errechnen sich aus den Maßnahmekosten abzüglich der direkten Minder Ausgaben bei Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialversicherungsbeiträgen (Saldo), Sozialhilfe und Wohngeld sowie der aus den Einkommen erzielten direkten Mehreinnahmen an Lohn- und Einkommensteuer und indirekten Steuern. Zusätzlich sind für die genannten Positionen auch indirekte Effekte zu berücksichtigen, die sich aus Vorleistungs- und Multiplikatoreffekten ergeben.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> Spitznagel, Eugen / Bach Hans-Uwe (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 33. Jg., Heft 3/2000, S. 500-517

<sup>203</sup> Ebenda, S. 510 f.

### Übersicht 63 Fiskalische Selbstfinanzierung von ABM im Jahr 1999

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
ABM-Kosten (in Mio. €)	1.633	3.691	5.324
Minderausgaben und Mehreinnahmen (in Mio. €)	1.553	3.197	4.750
Netto-Kosten (in Mio. €)	80	494	574
Selbstfinanzierungsquote (in %)	95	87	89

Quelle: Spitznagel/Bach 2000; eigene Berechnungen

Die Unterschiede der Selbstfinanzierungsquoten zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben sich aus gegenläufigen Effekten. Die geringeren Maßnahmekosten je Teilnehmenden in Ostdeutschland werden überkompensiert durch geringere Entlastungseffekte; darin schlagen sich vor allem niedrigere indirekte Effekte (v.a. Multiplikatorwirkungen) nieder.

### Übersicht 64 Direkte und indirekte Selbstfinanzierung von ABM im Jahr 1999

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
Minderausgaben und Mehreinnahmen je TeilnehmerIn (in €)	23.430	19.018	20.266
Anteil der direkten Effekte (in %)	69	77	74
Anteil der indirekten Effekte (in %)	31	23	26

Quelle: Spitznagel/Bach 2000; eigene Berechnungen

2. Die Netto-Kosten der Beschäftigten belaufen sich auf Grund der unterschiedlichen fiskalischen Selbstfinanzierung in Westdeutschland auf rund 1.200 € pro ABM-Beschäftigten und Jahr, in Ostdeutschland auf mehr als das Doppelte, nämlich auf rund 2.900 €. Umgerechnet belaufen sich die monatlichen Kosten in Ostdeutschland im Durchschnitt auf 245 €, in Westdeutschland auf 100 € pro ABM-Beschäftigten.<sup>204</sup> Es wäre zu aktualisieren, wie sich diese Zahlen durch die zahlreichen Veränderungen in den ABM-Regelungen in den Folgejahren entwickelt haben. Diese Netto-Kosten fallen für die öffentlichen Haushalte zusammen letztlich an und sind statt der Brutto-Maßnahmekosten eine geeignete Grundlage für politische Entscheidungen.<sup>205</sup>

### Übersicht 65 Nettokosten pro ABM-Beschäftigten im Jahr 1999

	Westdeutschland	Ostdeutschland	Deutschland
Netto-Kosten (in Mio. €)	80	494	574
Anzahl der ABM-Beschäftigten (in 1.000.)	66,3	168,1	234,4
Netto-Kosten pro TeilnehmerIn und Jahr (in €)	1.207	2.939	2.449
Netto-Kosten pro TeilnehmerIn und Monat (in €)	101	245	204

Quelle: Spitznagel/Bach 2000; eigene Berechnungen

<sup>204</sup> Wir schließen uns der Argumentation von Spitznagel/Bach (2000: 509) an, wonach die Verwaltungsausgaben für ABM nicht berücksichtigt werden. Es ginge hier um den Differenzbetrag zur „normalen“ Verwaltung der Arbeitslosigkeit, für dessen Schätzung keine Anhaltspunkte vorliegen. Die Verwaltungskosten aber einseitig in Betracht zu ziehen, würde das Ergebnis vermutlich noch wesentlich stärker verzerren.

<sup>205</sup> „Gesamtwirtschaftlich verursacht die Arbeitsmarktpolitik nur in dem Maße Zusatzausgaben, wie die Kosten der Arbeitsmarktpolitik die Kosten der Arbeitslosigkeit übersteigen, die sonst anfallen würden.“ (Spitznagel/Bach 2000, S. 508)

Auch sei darauf hingewiesen, dass mit der fiskalischen Netto-Betrachtung noch nicht der direkte reale Nutzen von ABM und der mögliche indirekte Nutzen berücksichtigt sind, die bei ABM im Unterschied zu Arbeitslosigkeit anfallen. Über den fiskalischen Vergleich hinaus sind diese für eine Effizienzbetrachtung noch in Erwägung zu ziehen. Denn die durch ABM erbrachten Leistungen nicht zu bewerten hieße letztlich, sie mit Null zu bewerten. Dies würde dem Gros der Maßnahmen ganz offensichtlich nicht gerecht werden, so dass mit einer solchen Nullsetzung die Entscheidungsgrundlage zum Nachteil von ABM verzerrt würde.

3. Die ABM belasten bzw. entlasten die verschiedenen öffentlichen Budgets in unterschiedlichem Umfang, so dass sich erhebliche Umverteilungen zwischen den Haushalten ergeben. Bei der Bundesagentur für Arbeit fallen die höchsten zusätzlichen Ausgaben an, der Bundeshaushalt wird dagegen am stärksten entlastet. Auch die Haushalte der Bundesländer, der Gemeinden und der Sozialversicherungen werden deutlich entlastet.

Dabei wird zudem deutlich, dass die Länder und Gemeinden in Ostdeutschland durch ABM, gemessen an der Verteilung der Kosten wie auch der Beschäftigtenzahlen, insgesamt relativ weniger entlastet werden als diejenigen in Westdeutschland. Und insbesondere die Haushalte der Sozialversicherungen profitieren überproportional von den ABM in Westdeutschland.

#### **Übersicht 66      Netto-Belastungen (+) und Netto-Entlastungen (-) der öffentlichen Haushalte durch ABM im Jahr 1999**

	Westdeutschl.	Ostdeutschland	Deutschland	West : Ost
	in 1.000 €			in %
Bundesagentur für Arbeit	+721.872	+2.082.008	+2.803.936	35
Bund	-686.312	-1.782.479	-2.468.725	39
Länder	-111.323	-151.355	-262.584	74
Gemeinden	-126.510	-154.277	-280.801	82
Sozialversicherungen	-215.392	-196.134	-411.554	110
Träger	+497.768	+696.008	+1.193.794	72
nachrichtlich: Anzahl ABM-Beschäftigte	66.300	168.100	234.400	39

Quelle: Spitznagel/Bach 2000; eigene Berechnungen

Diese Verteilungsergebnisse spiegeln einen latenten Konflikt wider, da die ungleiche Verteilung von Belastung und Entlastung unter den politischen Akteuren von den „Verlierern“ auf Dauer nicht akzeptiert werden kann. Hier sind mithin politische Regelungen zu suchen, die den „Zählern“ entgegenkommen. Die mit der Schaffung zweier Rechtskreise, in denen sich die Finanzierung Beschäftigung schaffender Maßnahmen grundsätzlich anders darstellt, ist in dieser Hinsicht ein erster Lösungsansatz unternommen worden, der jedoch durch die Wirkungen des Aussteuerungsbetrages teilweise wieder zurückgenommen wird.

#### **8.3.2      Wirkungen von ABM am Beispiel einer Kommune**

Nach den vorstehenden Untersuchungsergebnissen wurden die kommunalen Haushalte im Jahr 1999 durch ABM in beachtenswertem Umfang entlastet. Verdeutlicht wird dieses Ergebnis im Folgenden durch ein westdeutsches Beispiel, in welchem die fiskalische Sicht noch durch eine vorsichtige Abwägung anderer Kosten und Nutzen ergänzt wird. Zu beach-



ten ist dabei, dass die Lage der Beispielkommune in einem Ballungsraum dazu führt, dass die Teilnehmenden der unterstützten Maßnahmen nicht einmal zur Hälfte aus der Stadt selbst kommen, mehr als die Hälfte hingegen aus dem Umland. Die Berechnung entstand im Zuge der Überprüfung von Ausgabenpositionen im Kommunalhaushalt. Aus dem konkreten Beispiel ergeben sich folgende Ergebnisse und Schlussfolgerungen:

- Die auf den ersten Blick vermuteten Einsparmöglichkeiten durch Abschaffung aller ABM erwiesen sich bei genauerer Betrachtung für die Stadt wie für das Umland als kontraproduktiv, da die direkten Kosten sich letztlich in positive Netto-Erträge verwandeln. Dies gilt bereits dann, wenn man die fiskalischen Effekte allein heranzieht, und verstärkt sich zusätzlich durch weitere, eher weiche Faktoren. Stadt wie Umland erhalten ihre Zuschüsse mehr als ersetzt, das Umland im Beispiel sogar doppelt.
- Stadt und Umland profitieren nicht im gleichen Maß. Die Stadt gibt den höheren Zuschuss, ist aber wegen der geringeren Teilnehmendenzahl an den Einsparungen und Rückflüssen weniger beteiligt als das Umland. Bei gemeinsamen Finanzierungen könnte ein nachträglicher Finanzausgleich vereinbart werden.
- Die positiven Effekte, die sich bei den ABM-Beschäftigten individuell ergeben, sind in der Kosten-Nutzen-Aufstellung noch nicht berücksichtigt. Sie würden den Netto-Ertrag weiter erhöhen.

#### Übersicht 67 Kosten-Nutzen-Aufstellung kommunaler Gebietskörperschaften – Beispielkommunen

	Stadt	Umkreis
<b>Kommunaler Zuschuss</b>	<b>-740.000</b>	<b>-700.000</b>
Rückfluss aus Lohn- und Einkommenssteuer	123.800	125.800
Eingesparte Sozialhilfe	275.450	290.000
Eingesparte Unterbringung	141.000	188.000
Zugewinne <sup>206</sup>	372.900	582.000
Steuereinnahmen aus Aufträgen	57.800	79.500
<b>Zwischensumme: Netto-Entlastung</b>	<b>230.950</b>	<b>565.300</b>
Rechnerische Einsparung Sozialberatung	143.100	198.600
Verbesserung der Infrastruktur	181.500	0
Beratungsleistung für die Kommune	35.000	15.000
<b>Kosten-Nutzen-Vergleich der Kommune</b>	<b>590.550</b>	<b>778.900</b>
<b>weitere Nutzen auf individueller Ebene</b>		
Reduzierung psycho-somatischer Störungen		
materielle Entlastung		
geringere soziale Isolation		
höhere Lebensqualität		

Zu beachten ist, dass einem Teil dieser fiskalischen Erträge der Beispielkommunen bei anderen Akteuren, z.B. dem Land durch Kofinanzierungsbeiträge höhere fiskalische Kosten gegenüberstehen. Gesamtwirtschaftlich saldieren sich diese Wirkungen, es darf in der Berechnung nicht zu überhöhten Erträgen oder Kosten kommen. Unter Verteilungsaspekten ist

<sup>206</sup> Hierbei handelt es sich z.B. um Wertsteigerungen von Liegenschaften und erhöhte Erlöse beim Verkauf, oder um verbesserte Förderkonditionen aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme.

es aber wichtig, die Brutto-Ströme zu erfassen, wenn sie sich auf unterschiedliche Akteure beziehen.

### **8.3.3 Aktualisierung der Ergebnisse**

Die in den beiden vorstehenden Abschnitten vorgestellten Zahlen beziehen sich auf den Beginn des Untersuchungszeitraumes. Seither sind eine Reihe von Änderungen eingetreten, durch welche sowohl die Ausgaben als auch die Refinanzierung und auch die Verteilung der Kosten und Nutzerträge berührt wurde. Es liegen allerdings keine Zahlen vor, welche die Berechnungen für Ende 2004 wiederholen und die Ergebnisse vergleichen ließen.<sup>207</sup> Im Folgenden wird deshalb nur die Richtung angegeben, in der die wichtigsten Änderungen ein aktualisiertes Ergebnis beeinflussen werden.

Durch eine Reihe von Änderungen sinken einerseits die Brutto-Ausgaben der öffentlichen Haushalte für ABM; so werden geringere Löhne und keine Beiträge zur Arbeitslosenversicherung mehr bezahlt. Die Maßnahmen werden verkürzt, häufiger nur Teilzeitbeschäftigung finanziert und die Sachkosten reduziert. Die Bundesländer steigen aus der ABM-Finanzierung in vielen Fällen gänzlich aus. Andererseits wird auch die Refinanzierung vermindert, etwa durch die Senkung der Einkommensteuersätze. Vermutlich sind auch die Einnahmen der Kranken- und der Rentenversicherungen rückläufig.

Per Saldo dürften die Netto-Kosten pro ABM-Beschäftigten im Vergleich zum Beginn des Untersuchungszeitraumes gesunken sein. Zu bedenken ist, wie unter den veränderten Rahmenbedingungen sich die intendierten und nicht-intendierten Wirkungen verändern. Man muss davon ausgehen, dass auch die daraus resultierenden Netto-Erträge rückläufig sind. Kurzlaufende ABM, und das oftmals in Teilzeit, dürften etwa mit ernsthaften strukturpolitischen Wirkungen nur schwer zu verbinden sein.

Insgesamt wird allein schon durch diese Überlegungen deutlich, dass es auch hier nicht ausreicht, nur die Ausgabensenkung als handlungsleitend zu nehmen; dies kann u.U. sehr wohl kontraproduktiv wirken.

### **8.3.4 Nutzen aus der Durchführung von ABM – das Beispiel Naturschutz (intendierte Wirkung)**

Eine Effizienzbewertung von ABM muss berücksichtigen, dass durch die Tätigkeit im Rahmen der Maßnahmen gezielt Güter und Dienstleistungen entstehen, die zu bewerten und als Nutzerträge den Kosten gegenüberzustellen sind. Solche Erträge entstehen im Einsatzbereich von wirtschaftsnaher und von sozialer Infrastruktur, von Städtebau und Denkmalpflege, von Umweltschutz u.ä.. Nachstehend wird am Beispiel der Naturschutzwacht im Biosphären-

---

<sup>207</sup> Es gibt Vorgespräche dazu. Über die Möglichkeiten der Realisierung im vorgegebenen Rahmen kann derzeit noch nicht entschieden werden.

reservat Schorfheide-Chorin im Land Brandenburg erläutert, in welche Dimensionen sich diese Erträge bewegen können.<sup>208</sup>

Die Aufgaben der Naturschutzwacht liegen im Schutz der ausgewiesenen Ökosysteme, in der Entwicklung der Landnutzung, in der Umweltforschung und Umweltbeobachtung sowie in der Ausbildung und Umwelterziehung. Für die Naturwacht im vorliegenden Beispiel (Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin) resultiert daraus „die Aufgabe, mittels Aufsicht ... , Besucherlenkung ... , Pflege ... sowie mittels Öffentlichkeitsarbeit und Umwelterziehung ... Schutz und Entwicklung des Gebietes zu realisieren bzw. zu fördern. Die Kommunikation und Zusammenarbeit mit den Akteuren im Schutzgebiet (Behörden, Landnutzer und ihre Organisationen) gilt dabei als Bedingung zur Erreichung der Schutz- und Entwicklungsziele.“<sup>209</sup>

*Elger / Schluchter* ermitteln einen „direkten ökonomischen Nutzen“, der sich durch die Begrenzung und Vermeidung von Schäden und Belastungen des Gebietes sowie durch Pflege- und Biotopschutzmaßnahmen, durch die Einsparung von Aufwänden, die ansonsten an anderer Stelle entstehen würden (z.B. für Behörden) sowie durch die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder (z.B. in Form des so genannten Vertragsnaturschutzes) ergibt. Des Weiteren stellen sie einen „Nutzen immaterieller Art“ fest, zum einen in Form von Dienstleistungen für AnwohnerInnen und BesucherInnen, zum anderen in Form von naturschutzbezogenen Informationen und Bildungsangeboten.

Den direkten ökonomischen Nutzen berechnen sie mit 2,75 Mio. DM jährlich<sup>210</sup>, den Nutzen immaterieller Art mit mindestens 29 Mio. DM jährlich.<sup>211</sup> Diesen Nutzen von über 31 Mio. DM stehen rund 3 Mio. DM Personalkosten für die Naturschutzwacht-MitarbeiterInnen gegenüber. Der Nutzen übersteigt die Kosten in diesem Beispiel um ein Mehrfaches.

Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die Tätigkeiten der Naturschutzwacht nicht in jedem Fall mit den Bedingungen vereinbar sind, unter denen ABM stattfinden. Insbesondere sind die meisten Tätigkeiten auf eine Dauerbeschäftigung angelegt und mit jährlichen Neubesetzungen oder Ungewissheiten der Weiterführung schwer zu bewältigen. Außerdem sind Qualifizierungen erforderlich, die nicht in kurzer Zeit wieder ungenutzt verkümmern sollen.

---

<sup>208</sup> Eine extreme Position besagt, dass Leistungen, für die keine kaufkräftige Nachfrage vorhanden ist, mit Null zu bewerten seien; so etwa *Schultz*. Im Allgemeinen wird aber nicht nur akzeptiert, dass Marktpreise als Indikatoren herangezogen oder durch andere Behelfe wie Vermeidungs-, Wiederherstellungskosten, häufig auch Zahlungsbereitschaftsanalysen, ersetzt werden. Im Sinn einer effizienten Verwendung von Ressourcen werden solche Bewertungen sogar gefordert; so von *Hampicke* oder *Marggraf/Streb* (1997).

*Elger / Schluchter* haben für die Naturschutzwacht Schorfheide-Chorin eine KNA vorgelegt. Es konnten darüber hinaus eine Reihe anderer Arbeiten herangezogen werden, etwa die Arbeit von *Hampicke* zu den Kosten des Naturschutzes.

<sup>209</sup> Elger, U. / Schluchter, W. (1996): Der Wert der Naturwacht am Modell des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin, o.O., S. 2

<sup>210</sup> „Dieser Betrag errechnet sich a) aus Leistungen, die im Zusammenhang der Aufsichtstätigkeiten der Naturwacht erbracht werden (Reinigungsarbeiten, Reparaturarbeiten, Hilfeleistungen), b) aus der Vermeidung von Schäden und Verlusten, soweit solche absehbar und berechenbar sind (Verhinderung von Wurzelverletzungen an Alleebäumen, Verhinderung von Fischsterben etc.), c) aus Sicherungs- und Beratungsleistungen bei der Verwendung öffentlicher Gelder (Vertragsnaturschutz) sowie aus d) der Zahlungsbereitschaft der Besucher für das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin und die Naturwacht-Aktivitäten.“ Ebenda, S. 11.

<sup>211</sup> „Er setzt sich zusammen aus a) Wiederherstellungskosten für Biotope und b) Ausweichkosten für erhöhte Reiseaufwendungen. Die Ermittlung dieses Werts geht von der – empirisch gestützten – Annahme aus, dass ohne eine effektive Beaufsichtigung und Betreuung des Schutzgebietes eine allmähliche Entwertung desselben stattfinden wird.“ Ebenda.

Bei Beachtung der Kosten-Nutzen-Relation von 1:10 erscheint es allerdings sinnvoll, solche Tätigkeiten statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren und künftig den Umweltschutzmaßnahmen bei der KNA von ABM einen hohen Stellenwert einzuräumen.

### **8.3.5 Kosten vermeidende Wirkungen von ABM – das Beispiel Gesundheitskosten (nicht-intendierte Wirkung)**

Die bisher dargestellten Analysen berücksichtigen bereits in großem Umfang die mit ABM verbundene Vermeidung von Kosten. Dies kann aber noch nicht als erschöpfend bezeichnet werden. Im Folgenden wird dies anhand von Krankheitskosten demonstriert, die zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen beträchtlich differieren. Weitere Felder von Kostenvermeidung sind denkbar, etwa im Bereich der Justiz.

Es gibt eine Reihe von Untersuchungen, die sich mit gesundheitlichen Unterschieden zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen befassen.<sup>212</sup> Eine aktuelle Studie des Robert-Koch-Instituts kommt zum Ergebnis, dass die Situation von Arbeitslosen nicht nur hinsichtlich Einkommenssituation, Wohnsituation, Familiensituation und sozialen Bindungen schlechter ist als die Situation von Erwerbstätigen, sondern dass Arbeitslose einen schlechteren Gesundheitszustand haben und sich weniger gesundheitsbewusst verhalten.<sup>213</sup> Dadurch sind mit Arbeitslosigkeit in vielfältiger Hinsicht höhere Gesundheitskosten verbunden, die durch ABM (zumindest teilweise) vermieden werden können.

Eine KNA muss sich deshalb der Frage stellen, ob mit ABM über die Vermeidung von Arbeitslosigkeit auch die gesundheitliche Situation der Teilnehmenden verbessert wird und ob Krankenkosten eingespart werden. Insbesondere bei den Krankenhausaufenthalten können enorme Beträge entstehen. Jedoch sind zwischen Arbeitslosigkeit und Krankheit Wechselwirkungen zu vermuten, die einer einfachen kausalen Wirkungsrichtung widersprechen. Aus vorliegenden Untersuchungen die vermiedenen Kosten zu errechnen, ist deshalb nicht ohne die Gefahr von Fehldeutungen.<sup>214</sup> Im Verlauf der KNA soll dieser Problematik weiter nachgegangen werden.

Hier seien – unter dem genannten methodischen Vorbehalt und mit Hinweis, dass die Ergebnisse auf vorläufigen überschlägigen Berechnungen und auf Durchschnittswerten basieren – zur Veranschaulichung einige Beispiele genannt, die sich allerdings nur auf West-

---

<sup>212</sup> Als erste diesbezügliche Arbeit wird regelmäßig die Marienthal-Studie von 1933 zitiert. Im Folgenden wird auf *Grobe/Schwartz* Bezug genommen. Grobe, T.G. / Schwartz F.W. (2004): Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 13, Hrsg: Robert-Koch-Institut

<sup>213</sup> Die gesundheitliche Situation wird nach einer subjektiven Selbsteinschätzung, nach objektiven Messwerten und nach Krankenhausaufenthalten – bezogen auf einzelne Diagnosen oder Diagnosegruppen – beurteilt. Während die objektiven Messwerte für Körpergewicht Unterschiede ergeben, differieren die Werte für Cholesterin und Blutdruck nicht statistisch signifikant. Sowohl die subjektiven Selbsteinschätzungen als auch die Dauer der Krankenhausaufenthalte ergeben jedoch deutliche Unterschiede. Die mit Abstand deutlichsten Unterschiede zeigen sich hinsichtlich stationärer Aufenthalte wegen psychischer Störungen: Arbeitslose Männer verbringen nahezu siebenmal mehr Tage mit einer entsprechenden Diagnose im Krankenhaus als Nicht-Arbeitslose, unter Frauen beträgt das Verhältnis 3 : 1.

<sup>214</sup> *Grobe/Schwartz* haben versucht, die Kausalität der Arbeitslosigkeit für Erkrankungen zu isolieren, und finden deutliche Belege dafür, dass es nur zu einem geringeren Anteil um einen schlechten Gesundheitszustand als Ursache für die Selektion zur Freisetzung/Arbeitslosigkeit handelt. Auch die mit Dauer der Arbeitslosigkeit zunehmende Krankheitshäufigkeit spricht dafür, dass Arbeitslosigkeit ursächlich ist für manche Erkrankungen. Ebenda, S. 19f.

deutschland beziehen. Danach werden allein durch die Vermeidung von stationären Behandlungskosten<sup>215</sup> in Westdeutschland mit ABM 4,6 Mio. € eingespart bei psychischen und alkoholbedingten Verhaltensstörungen, weitere 2,3 Mio. € bei Schizophrenie, weitere 0,8 Mio. € bei somatischen Reaktionen auf schwere Belastungen, weitere 0,5 Mio. € bei „depressiven Episoden“ und 0,6 Mio. € bei akuter Pankreatitis.

#### Übersicht 68 Beispiele für die Vermeidung von Krankenhauskosten in Westdeutschland im Jahr 2000

	Differenz an Krankenhauskosten (Arbeitslose; Erwerbstätige)	vermiedene Kosten pro Jahr (Mio. €)
F10: psychische und Verhaltensstörungen durch Alkohol	19.373	4,6
F20: Schizophrenie	9.793	2,3
F32: depressive Episode	2.122	0,5
F43: Reaktionen auf schwere Belastungen	3.269	0,8
K85: akute Pankreatitis	2.745	0,6
weitere Krankheitsklassen ....	...	...

Quelle: Grobe/Schwartz; Statist. Bundesamt; eigene Berechnungen

Die Reihe an Krankheiten ließe sich weiter fortsetzen. Geht man davon aus, dass die Beispiele auf Ostdeutschland in ähnlicher Wirksamkeit übertragen werden können, so fallen dort wegen der zahlreicheren ABM noch erheblich höhere eingesparte Kosten an. Sie verdeutlichen, dass es sich bei den durch ABM vermiedenen Gesundheitskosten um Größenordnungen handelt, die man nicht vernachlässigen darf. Aus heutiger Sicht ist allein bei der Vermeidung von Krankenhauskosten für das gesamte Deutschland ein hoher zweistelliger Mio.-Betrag zu erwarten. Auch die Kosten für ambulante Behandlung sind hier noch nicht berücksichtigt.

## 8.4 Fazit

Ziel der Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) ist es, Entscheidungsgrundlagen für Handlungsalternativen zu schaffen. Im konkreten Fall geht es um die Frage, ob unter gesamtwirtschaftlichen Aspekten die Finanzierung von ABM gegenüber der völligen Abschaffung dieses Instruments vorteilhaft ist.

Eine erste Annäherung in Form einer Kosten-Nutzen-Betrachtung (KNB) zeigt eine hohe Selbstfinanzierungsquote der ABM zwischen 87% und 95% für das Jahr 1999. Die verbleibende Finanzierungslücke wird durch weitere Kostenvermeidungen (Beispiel Krankheitskosten) noch kleiner und muss mit den durch ABM erbrachten Leistungen (Beispiel Naturschutz) verglichen werden. Diese Aspekte sollen im weiteren Fortgang der Arbeit präzisiert und aktualisiert werden.

Die Varianz der Selbstfinanzierungsquote lässt mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten, dass sich für zahlreiche konkrete Fälle von ABM positive Netto-Erträge ergeben. Dies ist im weite-

<sup>215</sup> Die Differenzen zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen beziehen sich auf 2000 und werden für 1999 übernommen.

ren Projektverlauf durch geeignete Differenzierung der ABM-Randbedingungen (regionale Situation, Maßnahmenunterschiede, Merkmale der Teilnehmenden) zu überprüfen, die Faktoren für einen positiven Einsatz sind weiter einzukreisen.

Aus heutiger Sicht erscheint die Diskussion um den (Un-)Sinn von ABM und deren Abschaffung voreilig, weil Differenzierungen bisher nicht in ausreichendem Maße vorgenommen wurden. Die politische Debatte ist weniger sachbezogen als vielmehr partial-fiskalisch motiviert und wird entscheidend von Verteilungsfragen bestimmt: In Zeiten knapper Kassen und allgegenwärtiger Kostenminimierung gewinnt die Frage an Brisanz, auf welche Haushalte und auf welche Akteure die Kosten und Nutzen von ABM in welchem Umfang verteilt werden. Für die politischen Entscheidungsträger ergeben sich danach zwei wichtige Aufgaben: Sie müssen erstens einen Weg finden, auf dem nicht die gesamtwirtschaftlich positiven Netto-Effekte zahlreicher ABM den Verteilungsstreitigkeiten zum Opfer fallen. Und sie müssen zweitens entscheiden, wie in Zeiten anhaltender Arbeitsmarkt-Ungleichgewichte mit (zumindest regionaler) Massenarbeitslosigkeit verfahren werden soll. Es könnte sich dabei herausstellen, dass auch die ABM-Fälle mit quantifizierten negativen Netto-Erträgen das kleinere Übel gegenüber denkbaren Handlungsalternativen darstellen, etwa wenn man noch die (bisher nicht monetarisierbare) subjektive Lebensqualität der ABM-Beschäftigten bzw. Arbeitslosen vergleicht und mögliche Störungen des sozialen Friedens und Zusammenhalts sowie mögliche politische Radikalisierungen in Betracht zieht.

## Literatur- und Quellenverzeichnis

- AMMERMÜLLER, M. (1997): Reform der Arbeitsförderung – Grundlinien, in: Bundesarbeitsblatt 7-8
- BACH, H.-U., BRINKMANN, C., KOHLER, H., REYHER, L., SCHOBER, K., SPITZNAGEL, E. (1986): Zur Arbeitsmarktentwicklung 1986/87 – Entwicklungstendenzen und Strukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 19 H. 2, Nürnberg
- BANGEL, B., BRINKMANN, CH., DEEKE, A. (2004): Evaluation von Arbeitsmarktpolitik. Evaluationsforschung – Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, Opladen
- BERGEMANN, A., FITZENBERGER, B., SCHULTZ, B. SPECKESSER, S. (2000): Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes, Konjunkturpolitik (2000), Beiheft Nr. 51
- BLANCKE, S.; Roth, C.; Schmid, J. (2000): Employability ("Beschäftigungsfähigkeit") als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft, Tübingen
- BLASCHKE, D., PLATH, H.-E. (2000): Möglichkeiten und Grenzen des Erkenntnisgewinns durch Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33. Jg. H. 3, Nürnberg
- BLIEN, U. (2002): Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarkt bei unterschiedlichen regionalen Problemlagen, Schnittpunkte von Forschung und Politik Nr. 04
- BLIEN, U. et. al. (2001): Neue Bundesländer – Einflussfaktoren der Regionalentwicklung, KfW/IAB, Nürnberg
- BRINKMANN, C. (2000): Zur Evaluation der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III – Monitoring und Wirkungsforschung im Umbruch, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 33. Jg. H. 3, Nürnberg
- BRINKMANN, C., CALIENDO, M., HUJER, R., JAHN, E. J., THOMSEN, S. (2002): Dreifache Heterogenität von ABM und SAM und der Arbeitslosigkeitsstatus der Teilnehmer sechs Monate nach Programm-Ende, IAB-Werkstattbericht Nr. 18/2002, Nürnberg
- BRINKMANN, C., SCHWENGLER, B. (1997): Zur Selektivität der Teilnahme an ABM und FuU, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 210, Nürnberg
- BRÖKER, A. H., SCHÖNING, W. (2004): Kosten-Nutzen-Relationen bei Sozialer Arbeit, in: WSI-Mitteilungen Jg. 57 H. 8, Düsseldorf
- BÜTTNER, T., PREY, H. (1998): Does Active Labour-Market Policy Affect Structural Unemployment? An Empirical Investigation for West German Regions, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Bd. 118, H. 3
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2004): Das neue Steuerungsmodell der BA, Bd. 1 Werkbuch Controlling, Nürnberg
- CALIENDO, M., HUJER, R., THOMSEN, S. (2003): Evaluation individueller Netto-Effekte von ABM in Deutschland, IAB-Werkstattbericht Nr. 2/2003, Nürnberg
- CALIENDO, M., HUJER, R., THOMSEN, S. (2004): Evaluation der Eingliederungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland, ZEW Discussion Paper 04-46, Mannheim
- CALIENDO, M., JAHN, E. J. (2004): Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM!? J.W. Goethe-Universität Frankfurt Discussion Paper, Frankfurt am Main

- DEEKE, A.; KRUPPE, T. (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms, IAB Werkstattbericht, Nr. 1, Nürnberg
- EICHLER, M., LECHNER, M. (1999): An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt, IZA Discussion Paper No. 94, Mannheim
- EISENBERG, W., MIETHE, H., WEICHERT, B., WELSKOPF, B. (1992): ABM zwischen Hoffnung und Wirklichkeit, IAB-Werkstattbericht Nr. 22/1992, Nürnberg
- ELGER, U.; SCHLUCHTER, W. (1996): Der Wert der Naturwacht am Modell des Biosphärenreservates Schorfheide-Chorin, o.O.
- ENDRES, A., HOLM-MÜLLER, K. (1998): Die Bewertung von Umweltschäden. Theorie und Praxis sozioökonomischer Verfahren, Stuttgart u.a.
- FERTIG, M., KLUVE, J. (2004): A conceptual framework for the evaluation of comprehensive labor market policy reforms in Germany, IAB Discussion Paper No. 1099, Nürnberg
- FERTIG, M., KLUVE, J., SCHMIDT, CH.M., APEL, H., FRIEDRICH, W., HÄGELE, H. (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik – Ein umfassendes Evaluationskonzept, RWI-Schriften Nr. 74, Essen
- GETZNER, M. (1999): Die monetäre Bewertung der Natur aus Sicht der ökologischen Ökonomie, in: Jahrbuch Ökologische Ökonomik, Bd.1, Marburg, S. 219-242
- GROBE, T.G., Schwartz F.W. (o.J.): Arbeitslosigkeit und Gesundheit. Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Heft 13, Hrsg: Robert-Koch-Institut
- HAGEN, T. (2004): Ökonometrische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten, Zeitschrift für Evaluation H. 2
- HAGEN, T., STEINER, V. (2000): Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit. Analysen und Handlungsempfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik, ZEW Wirtschaftsanalysen Bd. 51, Mannheim
- HAMPICKE, U. (1992): Die volkswirtschaftlichen Kosten des Naturschutzes in Berlin. Landschaftsentwicklung und Umweltforschung, Bd. 35, S. 545ff.
- HAMPICKE, U. (1992): Ökologische Ökonomie. (Individuum und Natur in der Neoklassik. Natur in der ökonomischen Theorie. Teil 4), Opladen
- HANUSCH, H. (1987): Nutzen-Kosten-Analyse, München
- HELLMICH, A. (1982): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 15, H. 3, Nürnberg
- HÜBLER, O. (1997): Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216, Nr. 1
- HÜBLER, O. (1998): Berufliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland – Erfahrungen und Perspektiven. in: F. Pfeiffer, W. Pohlmeier (Hg.): Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 31, Mannheim
- HUEBNER, M., KRAFFT, A., ULRICH, G. (1990): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung – ein Geschäft auf Gegenseitigkeit? Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 23, H. 4; Nürnberg
- HUTTER, J. (2004): Kompetenzfeststellung – Verfahren zur Kompetenzfeststellung junger Menschen, Bonn
- ILMARINEN, J., TEMPEL, J. (2002): Arbeitsfähigkeit 2010, Hamburg
- KONLE-SEIDL, R. (2005): Lessons learned – Internationale Evaluierungsergebnisse zu Wirkungen aktiver und aktivierender Arbeitsmarktpolitik, IAB-Forschungsbericht Nr. 9/2005, Nürnberg



- KOßE, S., LUSCHEI, F., SCHMITZ-MANDRELA, U., TRUBE, A., WEISS, C. (2003): Neue Arbeitsplätze durch ABM – Exemplarische und quantitative Studien über arbeitsplatz-generierende Effekte im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung, IAB-Werkstattbericht Nr. 11/2003, Nürnberg
- KRAUS, F., PUHANI, P.A., STEINER, V. (1998): Do Public Works Programs Work? ZEW Discussion Paper No. 98-07, Mannheim
- KÜHNERT, U., WAHL, B. (2004): Infrastruktur in der Region entwickeln – Fallbeispiele erfolgreicher Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Infrastrukturpolitik in Ost- und Westdeutschland, LASA-Studie Nr. 42, Potsdam
- MARGGRAF, R., STEB, S. (1997): Ökonomische Bewertung der natürlichen Umwelt. Theorie, politische Bedeutung, ethische Diskussion, Heidelberg und Berlin
- MISHAN, E. J. (1976): Cost-Benefit-Analysis. 2<sup>nd</sup>. Ed., New York
- MICHEL, HARALD, SCHULZ, VOLKER (2003): Den Qualitätsstandard halten – Zum Stellenwert fachlicher Anleitung bei ABM durch das Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“, LASA-Dokumentation Nr. 15, Potsdam
- MIETHE, H., BRÖDNOW, J. (1993): Meinungen, Erfahrungen und Erwartungen von ABM-Beschäftigten, IAB-Werkstattbericht Nr. 20/1993, Nürnberg
- MOSLEY, H., MÜLLER, K.-U. (2004): Eingliederungsquoten als Performanzindikator für Maßnahmeerfolg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 286, Nürnberg
- NEUGART, M. (2004): Arbeitsmarktpolitik bei endogenen Matching-Funktionen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 286, Nürnberg
- PREY, H. (1999): Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Haupt Verlag, Bern/Stuttgart/Wien
- RABE, B. (2000): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik . Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande, WZB Diskussion Paper FS I 00-208, Berlin
- RESCHKE, S., WAGNER, G. (2003): Evaluierung der Landesförderung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach SGB III im Freistaat Thüringen, Halle (Saale)
- REINOWSKI, E., SCHULTZ, B., WIEMERS, A. (2003): Verschlechterung der Beschäftigungschancen durch Teilnahme an ABM und SAM? IWH-Heft Wirtschaft im Wandel 6/2003, Halle (Saale)
- SÄCHSISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ARBEIT (2001): Wertschöpfung mit öffentlich geförderter Arbeit in Sachsen“, Nr. 12, Dresden
- SCHLITTGEN, R. (2005): Mikroökonomischer Vergleich von ABM-Teilnehmern und Nicht-Teilnehmern, Institut für Statistik und Ökonometrie der Universität Hamburg, Hamburg
- SCHMID, G., SCHÖMANN, K., SCHÜTZ, H. (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik – Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, WZB Discussion Paper FS I 97-204, Berlin
- SCHMID, G., SPECKESSER, S., HILBERT, CH. (2000): Does Active Labour Market Policy Matter? An Aggregate Impact Analysis of Germany. In: de Koning, Jaap, Mosley (Hrsg.): Labour Market Policy and Unemployment. Evaluation of Active Measures in France, Germany, The Netherlands, Spain and Sweden, Cheltenham: Edward Elgar
- SCHMIDT, C. (2000): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ihre Evaluierung: eine Bestandsaufnahme, IZA Discussion Paper No. 207, Mannheim
- SCHMITD, C. et al (2001): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland. Springer, Berlin/Heidelberg

- SCHÖNING, W. (2001): Methoden und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. WSI-Mitteilungen Jg. 54, Nr. 9/2001, Düsseldorf
- SCHÖNING, W. (2002): Kosten-Nutzen-Analyse aktiver Arbeitsmarktpolitik. Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln, Februar 2002
- SCHRÖDER, A., BOLL, S., FELDMANN, M. (2004): Erfolg und Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. sfs, Erfolg und Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Dortmund
- SCHULDt, K., WARICH, B. (1995): Nachfragepotenziale von Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg, Bremen/Rostock/Teltow
- SCHULTZ, B. (1997): Kostenvergleich ABM – Arbeitslosigkeit aus der Sicht öffentlicher Haushalte, in: Wirtschaft im Wandel 16/1997, Halle (Saale)
- SCHULTZ, B. (2002): Fiskalische Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Ein Fallbeispiel, in: Wirtschaft im Wandel 1/2002, Halle (Saale)
- SELLIN, CH., SPITZNAGEL, E. (1988): Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg.21, H.4, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1979): Arbeitsmarktwirkung, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 12, H. 2, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1985): Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg.19, H.3, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1989): Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 22, H. 4, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1992): Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 25, Heft 3, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E. (1993): Zur Brückenfunktion der Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern, IAB-Werkstattbericht Nr. 21/1993, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E., BACH, H.-U. (2000): Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 33, H. 3, Nürnberg
- SPITZNAGEL, E., MAGVAS, E. (1997): Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – berufliche Eingliederung und Einkommenssituation der Teilnehmer, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr.210, Nürnberg
- STEINER, V., KRAUS, F. (1995): Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose? Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr.192, Nürnberg
- STICH, A. (2004): Arbeitslosigkeit und subjektive Gesundheit Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Dauer der Arbeitslosigkeit und der Einschätzung der eigenen Gesundheit anhand der Daten des Bundes-Gesundheitssurveys 1998, Berlin
- TRUBE, A. (1995): Fiskalische und soziale Kosten-Nutzen-Analyse örtlicher Beschäftigungsförderung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 189, Nürnberg

- VÖLKELE, B. (1994): Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) in den neuen Bundesländern, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Jg. 27, H. 4, Nürnberg
- VOLLKOMMER, D. (2000): Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik: Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen, IAB-Werkstattbericht Nr. 5/2000, Nürnberg
- VOLLKOMMER, D. (2004): Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik – eine aggregierte Wirkungsanalyse, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 287, Nürnberg

## Anhänge

### Anhang 1      Ziele der Bundesländer beim Einsatz von ABM und SAM

**Bayern:** Der Freistaat orientierte sich bei der Landesförderung von ABM an den allgemeinen Intentionen des Gesetzgebers, wobei insbesondere Maßnahmen in den Bereichen Wald- und Landschaftspflege unterstützt werden sollten. Mit Einführung des Job-AQTIV-Gesetzes wurden bzw. werden seither ABM nur noch ausfinanziert. Im Haushaltsplan 2005/2006 des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen sind für das Haushaltsjahr 2005 noch Mittel in Höhe von 50.000 € eingestellt. Durch Verwaltungsvereinbarung erfolgt die Mittelbewirtschaftung durch die Arbeitsagenturen.

**Berlin:** Die Berliner Landesarbeitsmarktpolitik basiert auf dem Arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramm, das seit 1991 fortgeschrieben wird. Darin nimmt öffentlich geförderte Beschäftigung einen relativ großen Stellenwert ein. Das Land verfolgte mit der Kofinanzierung Beschäftigung schaffender Maßnahmen das Ziel, die Integration von förderungsbedürftigen, schwer vermittelbaren Arbeitslosen (speziell der Gruppe älterer Arbeitsloser ab 55 Jahre) zu verbessern. Durchgeführt wurden die Maßnahmen von freien Trägern und – bis 2003 – auch in direkter Trägerschaft des Landes Berlin. Auch nach Inkrafttreten des Dritten und Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wird eine Kofinanzierung seitens des Landes in beiden Rechtskreisläufen (SGB III und SGB II) als notwendig und sinnvoll erachtet. Deswegen hat Berlin in seinem Arbeitsmarktprogramm für 2005 festgelegt, dass neben der Förderung von Arbeitsgelegenheiten auch weiterhin ABM über Landesmittel kofinanziert werden.

**Brandenburg:** Im gesamten Untersuchungszeitraum lag der Zielfokus bei der Landeskofinanzierung von Beschäftigung schaffenden Förderinstrumenten auf der Unterstützung von Maßnahmen mit langfristigen Struktureffekten, etwa im Bereich der Altlasten-, Braunkohlen- und Umweltsanierung, sowie bei der Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen. Mehrere gemeinsame Förderrichtlinien verschiedener Ressorts (Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen; Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung; Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr) waren und sind Ausdruck dieses Versuchs der Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik. Während die ABM-Grundförderung aus Haushaltsgründen im Jahr 2000 eingestellt wurde, erfolgt nach wie vor die so genannte verstärkte Förderung von ABM; deren Fortsetzung ist auf Grund der hohen Arbeitslosigkeit auch im Jahr 2005 vorgesehen. Der starke strukturpolitische Fokus Brandenburgs beim Einsatz Beschäftigung schaffender Maßnahmen fand bzw. findet sowohl im hohen Anteil von Vergabe-ABM, der bis zu deren Einstellung dezidierten strukturpolitischen Ausrichtung von SAM als auch in der überproportionalen Nutzung Beschäftigung schaffender Infrastrukturmaßnahmen (BSI) seinen förderpolitischen Ausdruck.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Vergleiche dazu ausführlicher:

Kühnert, Uwe / Wahl, Berti (2004): Infrastruktur in der Region entwickeln – Fallbeispiele erfolgreicher Verknüpfung von Arbeitsmarktpolitik und Infrastrukturentwicklung in Ost- und Westdeutschland, LASA-Studie Nr. 42, Potsdam

Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg (2000): Verzahnung von Arbeitsförderung und Strukturförderung, LASA-Dokumentation Nr. 14, Potsdam

**Bremen:** Ziel der Landeskofinanzierung von ABM war es, Arbeitslosigkeit abzubauen, die dauerhafte und qualifikationsgerechte Wiedereingliederung Arbeitsloser zu erreichen und strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten, zu ermöglichen oder zu ergänzen. Ziel der Landesförderung von SAM war die Beschäftigung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen in Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, zur Verbesserung des Angebotes bei den sozialen Diensten und in der Jugendhilfe. Die Bewirtschaft der Landesmittel zur Kofinanzierung von ABM erfolgte bei privatrechtlichen Trägern durch die Arbeitsagenturen, bei öffentlich-rechtlichen Trägern in Landeshoheit. Die Mittelbewirtschaftung der Förderung von SAM erfolgte gänzlich in Landeshoheit. Die beiden Richtlinien zur Förderung von ABM bzw. SAM wurden mit Wirkung zum 1.1.2005 aufgehoben.

**Hamburg:** Die Hansestadt förderte in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraumes ABM und SAM mit dem Ziel, die Integrationschancen von schwer vermittelbaren (Langzeit-)Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt durch Verbesserung von deren Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen. Durch die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik Hamburgs im Gefolge der Regierungsneubildung auf Effektivität und Effizienz wurde die Förderung von ABM beginnend 2003 auf Arbeitslose ohne Berufsabschluss fokussiert und der Umfang der bisherigen Förderung deutlich reduziert. Seit 2005 ist die Landeskofinanzierung von ABM auf den Rechtskreis des SGB III begrenzt und wird zudem auf besonders förderungsbedürftige Personengruppen, wie etwa schwer Behinderte, fokussiert. Für die nächsten Jahre ist die gänzliche Einstellung der Kofinanzierung von ABM durch die Hansestadt avisiert.

**Hessen:** In Hessen wurden bis 1999 über das jährliche Landesprogramm zur Arbeitsbeschaffung Zuschüsse zur Aufstockung der von den Arbeitsagenturen für ABM zur Verfügung gestellten Mittel geleistet. Durch Verwaltungsvereinbarung wurden die vom Land bereit gestellten Mittel durch die Arbeitsagenturen genehmigt und bewilligt. Ziel dieser Landesaufstockung war es nach der „Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen an öffentliche und freie Träger zur Ergänzung von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen der Durchführung von ABM“, vor allem eine Brückenfunktion zum allgemeinen Arbeitsmarkt durch Tätigkeiten in sozial und ökologisch relevanten Bereichen zu leisten und damit Arbeitslose zu fördern, die bereits 18 Monate und länger arbeitslos waren. Da die mit dieser Landesförderung erreichten Integrationserfolge von Hessen als zu gering bewertet wurden, erfolgte im Jahr 1999 die Einstellung der ABM-Kofinanzierung durch das 27. und letzte Hessische Landesprogramm zur Arbeitsbeschaffung. Zuvor bewilligte Maßnahmen wurden lediglich noch ausfinanziert.

**Mecklenburg-Vorpommern:** Das Land betrachtet Beschäftigung schaffende Maßnahmen angesichts der anhaltend prekären Arbeitsmarktlage nach wie vor als unverzichtbares Element der Landesarbeitsmarktpolitik. Die Ziele des Landes orientierten sich bei der Mitfinanzierung von ABM und SAM bis zur Zusammenlegung dieser beiden Förderinstrumente an den allgemeinen Intentionen des Gesetzgebers. Seit 2004 fokussiert die Landeskofinanzierung von ABM auf die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonderes förderungsbedürftige Personen, v.a. von Langzeitarbeitslosen, Älteren ab 55 Jahren und schwer Behinderten. Darüber hinaus ist es Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Die Umsetzung der Förderung durch das Land erfolgte im gesamten Untersuchungszeitraum über die Landesversorgungsämter.

**Niedersachsen:** Das über eine Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Land Niedersachsen (vertreten durch den Ministerpräsidenten, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales) und der Bundesanstalt für Arbeit (vertreten durch das Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen) umgesetzte Landesprogramm „Zuwendungen des Landes für ABM und Produktive Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit“ verfolgte in erster Linie das Ziel der Wiedereingliederung Arbeitsloser; allerdings waren die konkreten Zielformulierungen sowohl in der Förderrichtlinie des Landes (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen) als auch in der o.a. Verwaltungsvereinbarung eher schwach. Die Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik Niedersachsens im Gefolge der Regierungsneubildung wie auch im Ergebnis der ESF-Halbzeitbewertung nahm mehrfache kritische Hinweise des Landesrechnungshofes<sup>217</sup> sowie die nur ansatzweise gelungene Zielerreichung zum Anlass, die Kofinanzierung dieser Beschäftigung schaffenden Förderinstrumente im Jahr 2003 einzustellen.

**Nordrhein-Westfalen:** Das frühere Landesprogramm „ABM und Stadterneuerung“ zur verstärkten Förderung von ABM verband die gesetzlichen Ziele des ABM-Einsatz mit lokal-, regional- sowie strukturpolitischen Intentionen und wurde seit dem Jahr 2000 nur noch abfinanziert. Die größten Teile der Landesmittel für Arbeitsmarktpolitik wurden im Rahmen von dessen Regionalisierung über Zielvereinbarungen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen und den Regionen umgesetzt, wobei es gegebenenfalls auch zur Kofinanzierung von ABM kam.

**Rheinland-Pfalz:** Von Beginn des Untersuchungszeitraumes an bis zum Ende des Jahres 2003 erfolgte eine verstärkte Finanzierung von ABM durch Rheinland-Pfalz über eine Verwaltungsvereinbarung „Beschäftigungsförderprogramm“ mit dem damaligen Landesarbeitsamt; diese wurde jährlich angepasst. Ziel der Landeskofinanzierung war die Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personengruppen. Im Laufe des Jahres 2005 wird die Landesförderung von ABM eingestellt.

**Saarland:** ABM wurden von Beginn des Untersuchungszeitraums bis Anfang 2004 nach dem Landesprogramm „Arbeit und Umwelt“ und „Arbeit und Kultur“ vom Land unterstützt. Ziel der Landesförderung ist es, besonders förderungsbedürftigen Personen temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen und in diesem Rahmen vor allem Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, soziale Dienste und Kultur zu unterstützen. Eine besondere Förderung wird darüber kleinen und finanzschwachen gemeinnützigen Trägern gewährt. Da die Landesregierung ABM bei kommunalen und gemeinnützigen Trägern auch zukünftig als notwendig erachtet, wurde vor dem Hintergrund der veränderten bundespolitischen Rahmenbedingungen zum 1.4.2004 ein neues Landesprogramm zur Unterstützung von ABM wirksam. SAM wurden nach dem SAM- und EGZ-Landesprogramm bis zum Auslaufen dieses Förderinstrumentes im Jahr 2003 vom Saarland mit dem Ziel kofinanziert, temporär zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen zu schaffen. Um bis zu diesem Zeitpunkt bewilligte SAM ausfinanzieren zu können, bleibt das Landesprogramm bis auf weiteres in Kraft.

---

<sup>217</sup> Vergleiche dazu: Niedersächsischer Landtag – 14. Wahlperiode, Drucksachen 14/1590 S. 31 f., 14/1646 S. 4 f. und 14/2347 S. 1 f.

**Sachsen:** Der Freistaat hat im gesamten Untersuchungszeitraum aus Landesmitteln ABM kofinanziert; die Mittelbewirtschaftung erfolgte auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung durch die Arbeitsagenturen. Ziel dieser Landeskofinanzierung war die Eröffnung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen. Die strukturverbessernde und wirtschaftsnahe Ausrichtung von ABM in Sachsen kam im vergleichsweise hohen Anteil von Vergabe-ABM zum Ausdruck: In den Jahren 2001 bis 2004 betrug der Vergabeanteil gemessen an den ABM-Beschäftigten etwa 10 %, womit der Freistaat in diesen Jahren mehr als ein Drittel aller Vergabemaßnahmen bundesweit stellte. Die Weiterförderung von ABM in 2005 ist seitens des Freistaates vorgesehen, allerdings auf einem finanziell geringeren Niveau. SAM wurden im Untersuchungszeitraum zunächst nicht von Sachsen kofinanziert. Im Herbst 2002 wurde allerdings ein bis zum bundesweiten Auslaufen dieses arbeitsmarktpolitischen Förderinstruments geltendes Sonderprogramm aufgelegt, welches helfen sollte, die Folgen des Elbe-Hochwassers zu beseitigen. Die Mittelbewirtschaftung für dieses Programm erfolgte auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung durch die Arbeitsagenturen. Darauf hinzuweisen ist, dass der Freistaat im Untersuchungszeitraum darauf hin gewirkt hat, dass in verschiedenen Fachressorts vorhandene investive Mittel mit finanziellen Ressourcen der Arbeitsförderung – so auch bei ABM und den kurzzeitig unterstützten SAM – verknüpft werden sollten. Strukturfördernde Effekte konnten damit insbesondere in den Bereichen Denkmalpflege, Dorfentwicklung, Radwegebau, Sportstättenansanierung und Wohnungsrückbau erzielt werden.

**Sachsen-Anhalt:** Die Landeskofinanzierung von ABM und SAM zielte bis 2003 auf die temporäre Beschäftigung von besonders förderungsbedürftigen Personen ab, womit zugleich die Vorbereitung investiver Vorhaben und die Verbesserung der Infrastruktur angestrebt wurde. Auf Grund der aus Sicht des Landes besseren Ausrichtungsmöglichkeiten von SAM auf strukturwirksame Maßnahmen vollzog sich bis 2003 eine Schwerpunktverlagerung von ABM zu diesem Förderinstrument. Mit Einstellung von SAM wurde in 2004 wiederum ein Richtungswechsel erforderlich. In 2001 wurde überdies vom Land in Zusammenarbeit mit dem Landesarbeitsamt Sachsen-Anhalt/Thüringen das Programm „Aktiv zur Rente“ entwickelt, welches älteren Arbeitslosen ab 55 Jahren im Rahmen von SAM eine bis zu fünfjährige Beschäftigungsmöglichkeit als Übergang in den Altersruhegeldbezug eröffnen sollte. Die Landesförderung von ABM wurde bis 2004 im Rahmen von Verwaltungsvereinbarungen durch die Arbeitsagenturen umgesetzt. Parallel dazu übertrug Sachsen-Anhalt in 2004 im Vorgriff auf die neue, ab 2005 geltende Rechtslage den Landkreisen und kreisfreien Städten Budgets, welche diese nach eigenständig bestimmten Kriterien für verschiedene Förderinstrumente – darunter auch ABM – einsetzen konnten. Ab 2005 kommt nur noch das letztgenannte Umsetzungsverfahren zum Einsatz, so dass es dann für den Rechtskreis des SGB III keine Landeskofinanzierung von ABM mehr gibt. Die Landesförderung von SAM erfolgte über vom Land damit beauftragte Dritte.

**Schleswig-Holstein:** Seit Beginn des Untersuchungszeitraumes wurden ABM und SAM vom Land unterstützt. Ziel der Landesförderung von ABM war die Eröffnung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere für Frauen, Jüngere ohne Berufsabschluss, ältere Arbeitslose, Langzeitarbeitslose und schwer Behinderte. Dadurch sollten die geförderten Personen Anschluss an das Berufsleben finden. Ziel von SAM war aus Landessicht die Eröffnung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze. Im Zuge der Neuausrichtung der Landesarbeits-

marktpolitik wurde die unmittelbare Kofinanzierung von ABM (ASH 19) und SAM (ASH 20) im Jahr 2004 eingestellt. Die Umsetzung der skizzierten Landesförderung erfolgte über die vom Land beauftragte BSH.

**Thüringen:** Die Ziele des Freistaates orientierten sich bei der Mitfinanzierung von ABM, bis zur Zusammenführung von ABM und SAM zu Beginn des Jahres 2004, an den allgemeinen Intentionen des Gesetzgebers. Demgegenüber rührte das finanziell außerordentlich starke Engagement zu Gunsten von SAM aus der landespolitischen Zielstellung her, vorrangig strukturwirksame Maßnahmen zu unterstützen und dieses Ziel mit der Schaffung temporärer Beschäftigungsmöglichkeiten für besonders förderungsbedürftige Personen zu verbinden.<sup>218</sup> Der unterschiedliche Stellenwert dieser beiden Förderinstrumente kam auch darin zum Ausdruck, dass die Landesförderung von ABM über die Arbeitsagenturen abgewickelt wurde, während die Mitfinanzierung von SAM durch den Freistaat über die landeseigene GFAW erfolgte. Mit dem Wegfall des Förderinstrumentes SAM hat sich die dort verankerte dezidierte strukturpolitische Ausrichtung auf BSI verlagert; nicht zuletzt auch deshalb, weil mit Beginn des Jahres 2004 seitens des Freistaates keine Neubewilligungen von ABM, sondern nur noch Abfinanzierungen erfolgen.

---

<sup>218</sup> Vergleiche dazu ausführlich Reschke, Steffen / Wagner, Gerald (2003): Evaluierung der Landesförderung von Strukturanpassungsmaßnahmen nach SGB III im Freistaat Thüringen, Halle  
Hinzuweisen ist in diesem Kontext auch darauf, dass vom Freistaat spezielle SAM für ältere Beschäftigte (über 55 Jahre) gefördert wurden.



**Anhang 2      Ausgewählte Forschungsergebnisse zu Wirkung und Wirksamkeit von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im Allgemeinen und ABM im Besonderen**

Jahr	Autor(en)	Titel	Fragestellung(en)	Wesentliche Methodik	Genre				
					1	2	3	4	5
1979	Spitznagel	Arbeitsmarktwirkung, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von ABM	Analyse der Beschäftigungs-/Entlastungswirkungen und Zielgruppenerreichung von ABM	Stichprobe bei Arbeitsämtern von 2.700 ABM zwischen Jan. 1975 und Nov. 1979					
1985	Spitznagel	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkung und Kostenvergleiche	Untersuchung der Entlastungswirkung durch Kurzarbeit, ABM, FuU und Vorruhestand	deskriptive Analyse					
1989	Spitznagel	Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei ABM	Analyse der Beschäftigungs-/Entlastungswirkungen und Zielgruppenerreichung von ABM	Sondererhebung des IAB in den Arbeitsämtern, Stichprobe von 856 ABM zwischen Aug. 1985 und Apr. 1989					
1990	Huebner, Kraft, Ulrich	Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) in den neuen Bundesländern	Untersuchung der Implementation von ABM im Kontext lokaler Arbeitsmarkttakteure	sekundärstatistische Auswertung					
1994	Völkel	Implementation von ABM in den neuen Bundesländern	Analyse der Implementation von ABM, Nutzen-Aspekte aus Teilnehmenden-Sicht	deskriptive Analyse, Teilnehmenden-Befragung					
1995	Schuldt, Warich	Nachfragepotenziale von Arbeitsfördergesellschaften im Land Brandenburg	Untersuchung der durch Arbeitsfördergesellschaften induzierten Nachfragepotenziale im Land Brandenburg	Befragungen, Tiefenanalysen, Modellrechnungen					
1995	Steiner, Kraus	Haben Teilnehmer an ABM in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?	Vergleich der Wiederbeschäftigungschancen von ABM-Teilnehmenden mit denen von Arbeitslosen einer Referenzgruppe	Verweildauer-Modell, diskretes Hazardraten-Modell					
1995	Trube	Kosten-Nutzen-Analyse aktiver Arbeitsmarktpolitik	Gegenüberstellung von Aufwendungen sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Kosten aktiver Beschäftigungsförderung im 2. Arbeitsmarkt	Standardisierte Panel-Befragung, sekundärstatistische Auswertung, Experteninterviews, Dokumentenanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse					
1997	Hübler	Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland	Vergleich der Anwendung unterschiedlicher ökonomischer Verfahren, Basis AMM-Ost 1990 bis 1994	lineare Kontrollfunktion, Instrumentenvariablen-schätzer, Pre-Program-Test, multinominale Logit-Schätzung, Panelschätzung, Matched-Sampling-Ansatz					
1997	Schultz	Kostenvergleich ABM-Arbeitslosigkeit aus der Sicht öffentlicher Haushalte	Berechnung monetärer Kosten und Nutzen von ABM aus Sicht öffentlicher Haushalte	deskriptive Analyse, Modellrechnungen					
1998	Büttner, Prey	Does Active Labour-Market Policy	Untersuchung des Beitrags von ABM und FuU	Fixed-Effects-Schätzer, Instrumen-					

Jahr	Autor(en)	Titel	Fragestellung(en)	Wesentliche Methodik	Genre				
					1	2	3	4	5
		Affect Structural Unemployment?	zum Abbau von Mismatch in Westdeutschland	tenvariablen					
1998	Kraus, Puhani, Steiner	Do Public Programs Work?	Analyse der Auswirkungen einer ABM-Teilnahme auf die Abgangsrate in reguläre Beschäftigung	Basis AMM-Ost bis Nov. 1994, diskretes Hazardraten-Modell					
1999	Eichler, Lechner	An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt	Untersuchung der Wirkungen von ABM, SAM und LKZ auf das Arbeitslosigkeitsrisiko, AMM Sachsen-Anhalt Apr. 1991 bis Sep. 1997, Begrenzung auf Personen zwischen 22 und 52 Jahren	Matching-Ansatz nach Teilnahmeneigung, nicht-parametrischer Differenz-von-Differenzen-Schätzer					
1999	Prey	Wirkung staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen	Untersuchung des Beitrags von ABM und FuU zum Abbau von Mismatch in Westdeutschland nach Geschlecht	Fixed-Effects-Schätzer, Instrumentenvariablen					
2000	Bergemann, Fitzenberger, Schultz, Speckesser	Multiple Active Labour Market Policy Participation in East Germany	Untersuchung von Einfach- und Mehrfachteilnahmen an ABM, SAM und FuU in Ostdeutschland auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit	AMM Sachsen-Anhalt 1997 bis 1998, Matching nach Teilnahmeneigung, Differenz-von-Differenzen-Schätzer					
2000	Schmid, Speckesser, Hilbert	Does Active Labour Market Policy Matter?	Untersuchung der Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik auf Langzeitarbeitslosigkeit in Westdeutschland, Analyse der Suchefferizienz im Matching-Prozess	Fixed-Effects-Schätzer, Modellierungen					
2000	Spitznagel, Bach	Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen	Untersuchung der Kosten und Entlastungswirkung aktiver Arbeitsmarktförderung	deskriptive Analyse, Modellrechnungen					
2000	Vollkommer	Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik: Verbleibsquoten von ABM-Teilnehmern in Eingliederungsbilanzen	Untersuchung des Einflusses regionaler Rahmenbedingungen bzw. Teilnehmenden-Zusammensetzung auf die Verbleibsquoten	Multiple Regressionsanalyse					
2003	Caliendo, Hujer, Thomsen	Evaluation individueller Nettoeffekte von ABM in Deutschland	Untersuchung der Eingliederungseffekte von ABM nach Region (Ost/West/Berlin) und individuellen Teilnehmenden-Merkmalen	Matching-Ansatz, ökonometrische Analyse					
2003	Koße, Luschei, Schmitz-Mandrela, Trube, Weiß	Neue Arbeitsplätze durch ABM	Untersuchung der arbeitsplatzgenerierenden Effekte von ABM, die über unmittelbare Entlastungswirkungen hinausgehen	explorative Studie					
2004	Bangel, Brinkmann, Deeke	Evaluation von Arbeitsmarktpolitik	Problematisierung der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik	deskriptive Analyse					

Jahr	Autor(en)	Titel	Fragestellung(en)	Wesentliche Methodik	Genre				
					1	2	3	4	5
2004	Caliendo, Hujer, Thomsen	Evaluation der Eingliederungseffekte von ABM in reguläre Beschäftigung für Teilnehmer in Deutschland	Untersuchung der Wirkungen von ABM auf die individuellen Eingliederungswahrscheinlichkeiten der Teilnehmenden	Matching-Schätzer					
2004	Caliendo, Jahn	Verbleibsquote ein Controlling-Indikator für den Eingliederungserfolg von ABM	Untersuchung, ob Verbleibsquote mit in mikroökonomischen Analysen berechneten kausalen Wiedereingliederungseffekten korreliert	Matching-Ansatz, Modellierungen					
2004	Hagen	Ökonometrische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland auf Basis von Regionaldaten	Untersuchung nicht-intendierter Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik	erweiterte Matching-Funktion, Beveridge-Kurve					
2004	Mosley, Müller	Eingliederungsquoten als Performanzindikator für Maßnahmeerfolg	Untersuchung der Eignung von Eingliederungsquoten als Performanzindikator für einen Maßnahmeerfolg	deskriptive Analyse, lineares Regressionsmodell					
2004	Neugart	Arbeitsmarktpolitik bei endogenen Matching-Funktionen	Untersuchung der Auswirkungen der Endogenität bei Matching-Funktionen in mikroökonomischen Evaluationen	Agent-based-computational-Modell, Modellierungen					

1 : Untersuchung der Implementation, 2 : Mikroökonomische Evaluation, 3 : Makroökonomische Evaluation, 4 : Kosten-Nutzen-Untersuchung, 5 : Methodische Arbeiten

## **Anhang 3      Fragebogen ABM-Beschäftigtenerhebung**